



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - DCJ**  
**CURSO DE DIREITO**

**RAFAEL ORLANDO BATISTA DOS SANTOS**

**ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO IMPOSTA ÀS  
COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO PELO REGIMENTO INTERNO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Santa Rita**

**2020**

**RAFAEL ORLANDO BATISTA DOS SANTOS**

**ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO IMPOSTA  
ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO PELO REGIMENTO  
INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do  
Departamento de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba, como  
exigência parcial da obtenção do Título  
de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vieira de  
Moura

**Santa Rita**

**2020**

**RAFAEL ORLANDO BATISTA DOS SANTOS**

**ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO IMPOSTA  
ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO PELO REGIMENTO  
INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do  
Departamento de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba, como  
exigência parcial da obtenção do Título  
de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Santa Rita, 03 de dezembro de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Paulo Vieira de Moura  
UFPB

---

Prof. Demétrius Almeida Leão  
UFPB

---

Prof. Guthemberg Cardoso Agra de Castro  
UFPB

## **RESUMO**

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um instrumento importante para uma democracia, já que tem a capacidade de fiscalizar os atos do governo, através de sua instauração pelos representantes do povo. Assim, ajudando a regular distúrbios causados por má gestão pública. No atual ordenamento jurídico brasileiro as comissões de inquérito são inicialmente tratadas pela Constituição Federal, que define as normas necessárias para a sua criação. Além da Carta Magna, outros dispositivos de órgãos do Poder Legislativo também estabelecem normas sobre as comissões, geralmente seguindo o estabelecido na Constituição Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estabeleceu uma quantidade máxima de comissões que podem funcionar concomitantemente na Câmara dos Deputados, Todavia a Constituição Federal não determina nenhuma limitação análoga. O dispositivo regimental já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no entanto foi declarado sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, esta pesquisa busca apontar os fundamentos necessários e os motivos pelos quais a norma da Câmara dos Deputados não deve ser considerada constitucional.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito; Constituição Federal; Câmara dos Deputados.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL, HISTÓRICA E TEÓRICA .....</b>	<b>7</b>
1.1 CONCEITO .....	7
1.2 ORIGEM DAS CPIS NO CONTEXTO HISTÓRICO MUNDIAL .....	8
1.3 DESENVOLVIMENTO DAS CPIS NO BRASIL .....	11
1.4 FUNDAMENTOS.....	17
1.4.1 SEPARAÇÃO DOS PODERES E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS .....	17
1.4.2 A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO PODER LEGISLATIVO .....	24
<b>2 A LIMITAÇÃO DA CRIAÇÃO DAS CPIS PREVISTA NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....</b>	<b>27</b>
2.1 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	27
2.2 COMPREENDENDO O DISPOSITIVO REGIMENTAL .....	30
2.3 DIREITO DAS MINORIAS EM UMA DEMOCRACIA .....	33
2.4 DIREITO DAS MINORIAS PRESENTE NAS CPIS .....	35
2.5 DIREITO DE OPOSIÇÃO E CPI .....	39
<b>3 CRÍTICA AOS ARGUMENTOS UTILIZADOS NOS VOTOS PRÓ CONSTITUCIONALIDADE DO ART.35, § 4º DO RICD.....</b>	<b>43</b>
3.1 DOS INCISOS III E IV DO ART. 51 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	44
3.2 DA POSSIBILIDADE DE PREJUDICAR OUTRAS ATIVIDADES.....	48
3.3 DA VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO .....	51
3.4 DA POSSIBILIDADE DE PREJUDICAR A FUNÇÃO LEGISLATIVA .....	55
3.5 DA LIMITAÇÃO NÃO IMPEDIR A REALIZAÇÃO DE OUTRAS COMISSÕES .....	58
3.6 DA NECESSIDADE DE A MINORIA SE SUBMETTER A MAIORIA.....	60
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

Os conteúdos que resultaram nesta pesquisa têm caráter interdisciplinar, nela destacam-se preponderantemente o Direito Constitucional e o Direito Parlamentar brasileiros, além da Ciência Política. De forma mais específica, a pesquisa tem como objeto de estudo as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

A criação e realização das Comissões Parlamentares de Inquérito é uma das maneiras existentes através da qual o poder legislativo exerce sua função típica de fiscalização, com a finalidade de apurar acontecimentos que estão em contradição com o interesse público.

Há um conflito em relação ao instituto das CPIs no ordenamento jurídico brasileiro: consoante o art. 58, §3º da Constituição Federal para a criação de uma CPI apenas é necessário o preenchimento de três requisitos: requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado, apuração de fato determinado e realizada por prazo certo, por conseguinte não estabelece outras exigências como quantidade mínima ou máxima de comissões em funcionamento no parlamento. No entanto, a Câmara dos Deputados estatuiu, no art. 35, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a possibilidade de apenas cinco CPIs funcionarem simultaneamente.

Essa norma regimental foi submetida a análise jurídica tendo como parâmetros preceitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em outros termos, foi examinada a constitucionalidade do art. 35, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados à luz da Carta Magna

Este trabalho encontra sua justificativa na visão que as Comissões Parlamentares de Inquérito são institutos que desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração Pública. Não compactuando com limitações feitas a essas comissões por normas regimentais como o RICD, já que a Constituição Federal, com fundamento na sua hierarquia superior no ordenamento, se sobrepõe à normas regimentais, pois estas estão abaixo em uma escala de hierarquia das normas. Devendo respeitar e também buscar seu fundamento de validade perante as normas constitucionais, o que,

sob o ponto de vista desta pesquisa, não ocorre quando a norma regimental realiza uma limitação a uma norma constitucional.

A pesquisa realizada pode ser classificada como do tipo exploratória, uma vez que as “exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008, p. 28), procurando aprimorar ideias, esmiuçar e comparar os conceitos e diplomas normativos analisados. Ajudando na formulação de hipóteses para pesquisas posteriores, além de buscar mais informações sobre o tema

Quanto ao procedimento ou técnicas, a pesquisa é do tipo bibliográfica, porque procura explicar o problema mediante análise da literatura já publicada em forma de livros e outras publicações, segundo Antônio Carlos Gil (2008, p. 50) “pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

Este estudo, ainda quanto ao procedimento, também pode ser caracterizado como documental, uma vez que utiliza “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico” (GIL, 2008, p. 51), como projetos de lei, leis, decisões judiciais, normas e resoluções.

Este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo foi demonstrado principalmente a evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito, e como alguns aspectos da conjuntura política de cada época fazia o instituto se desenvolver ou retroceder, geralmente ligado ao grau de liberdade e autonomia dos poderes de cada momento, e a quanto a função de investigação do Poder Legislativo sobre o Executivo era de fato permitida.

No segundo capítulo foi realizada a explicação de dois dispositivos fundamentais para o trabalho, como as CPIs estavam estabelecidas na Constituição de 1988, e como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados inovou na ordem jurídica através de uma limitação ao dispositivo constitucional. Além disso, foi demonstrado diversos pressupostos que são necessários para compreender a importância do instituto das CPIs e os malefícios de sua limitação.

Finalmente no terceiro capítulo, foi analisado os argumentos utilizados na Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a norma regimental que foi julgada improcedente, ou seja, declarando a norma do regimento como estando

de acordo com a ordem constitucional. Nessa análise, foi apresentada diversas críticas e motivos pelos quais esta pesquisa não concorda com a aferição de constitucionalidade ao dispositivo citado.



# **1 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL, HISTÓRICA E TEÓRICA**

## **1.1 CONCEITO**

Tratando inicialmente de aspectos terminológicos e conceituais acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), de acordo com Bulos (2001, p.7), “o nome comissão vem do latim *comissione* e designa um grupo de pessoas com funções especiais e incumbidas de tratar de certo assunto”. Importante salientar que o termo comissão não se refere necessariamente a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, uma comissão de um órgão parlamentar ou legislativo pode ter diversas finalidades que divergem do fim de inquirir. No legislativo brasileiro, por exemplo, o congresso nacional, que é composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, possui variadas comissões temporárias e permanentes com os mais diferentes fins legislativos.

Ainda, segundo Bulos (2015, p.1132), a “Comissão parlamentar de inquérito é o órgão colegiado que constitui uma projeção orgânica do poder legislativo, destinado, no parâmetro da constituição e das Leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade.” Já para Yuri Carajelescov (2007, p. 68) com sua definição baseada nas conceituações doutrinárias de diversos especialistas como Konrad Hesse, Lorenzo Mannelli, Plínio Salgado e Mênaco da Silva, afirma que:

As comissões parlamentares de inquérito podem ser definidas como órgãos não-permanentes do Parlamento, com prazo certo de duração, criados por decisão deste para inquirirem, mediante poderes excepcionais, sobre fato certo de interesse público relevante, com vista ao exercício de uma atividade de fiscalização e controle ou inovação legislativa, ínsita a esse mesmo Parlamento.

Debruçando-se sobre as citadas conceituações relacionadas às CPIs, observa-se inicialmente que esse tipo de comissão é um órgão, um colegiado, um conjunto de determinados indivíduos que exercem função parlamentar ou legislativa, nunca estar a se falar de uma pessoa, nem geralmente de um

pequeno grupo de pessoas, mas sim um grupo de tamanho proporcional a um determinado órgão, que seja suficiente para exercer o inquérito parlamentar.

Além disso, essas comissões são não-permanentes, ou seja são órgãos temporários criados para alguma situação específica que após a realização e conclusão do seu objetivo devem ser desfeitos. Por situação específica é importante visualizar que as CPIs, para quase que unanimidade dos doutrinadores, devem ser realizadas sobre um fato determinado, não havendo lógica em se criar uma CPI para casos aleatórios ou ainda para casos a serem determinados.

Outro ponto importante que será tratado com mais ênfase posteriormente é que as CPIs devem ter também prazo determinado, ou poderia haver o risco de se estenderem indefinidamente sem resolver o caso, podendo essa CPI estar sendo usada para outros fins que não o de resolver algum suposto ato de improbidade, ou seja, que não tenha relação com o interesse público, já que as CPIs devem ser voltadas sempre para o bem da coletividade, e não para interesses pessoais.

## 1.2 ORIGEM DAS CPIS NO CONTEXTO HISTÓRICO MUNDIAL

Neste tópico será abordado as origens históricas das Comissões Parlamentares de Inquérito, importante destacar desde já que esse é um ponto que gera divergências entre os doutrinadores que tratam do tema, principalmente em relação ao aspecto temporal de quando definitivamente se iniciou esse tipo de comissão. Apesar disso, existem também convergências doutrinárias, principalmente em relação ao local e motivos que desencadearam o surgimento do instituto das CPIs.

De acordo com Carajelescov (2007), o país que as doutrinas estabelecem como sendo aquele que se originou as comissões parlamentares de inquérito é a Inglaterra, mais precisamente entre os Governos de Eduardo II e Eduardo III, no século XIV. No entanto, o mesmo autor aponta que as Comissões Parlamentares só foram ocorrer de forma prática no século XVII, após a instauração na Inglaterra da *Bill of rights* de 1689.

A *Bill of Rights* é conhecida no Brasil como a Declaração de Direitos de 1689. Foi um documento formado pelo “Convention Parliament” grupo parlamentar formado após a revolução gloriosa na Inglaterra. Esse documento foi importante, pois ele estabelecia limitações à coroa, ou seja, limitações à monarquia que até pouco tempo era absoluta. Tal limitação foi feita por meio do reconhecimento de direitos do parlamento inglês, ocorrendo agora não mais uma monarquia absoluta, e sim uma monarquia constitucional, pois o parlamento a partir de então também possuía poder. Podendo-se dizer que foi dado início a uma separação de poderes. Nas palavras de Caio Tácito (1984, p. 2), “A supremacia da autoridade do Parlamento em confronto com a coroa atinge a culminância com o Bill of Rights, em 1689, após a Glorious Revolution do ano anterior, que põe termo ao absolutismo de Jaime 11.”

Contudo, há doutrinadores que dizem que a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito foi realizada no próprio ano de 1689, pelo parlamento britânico, para investigar situações que estavam ocorrendo na guerra contra a Irlanda. Assim disserta Meirelles (2008, p. 667) que:

As origens das comissões de investigação legislativa remontam ao século XVII, quando o Parlamento Inglês descontente com a conduta de Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica Select Committee que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação à morte pela Coroa.

É importante sublinhar que a Constituição da Inglaterra durante esse período não era escrita, e sim fundamentada no direito costumeiro ou consuetudinário, não havendo, portanto, textos escritos para amparar uma CPI. Além disso, é raro registros em que as comissões foram utilizadas nesse período, sendo elas pouco influentes apesar de sua existência.

Posteriormente ao seu surgimento na Grã-Bretanha, de acordo com Carajescov (2007, p. 33), “os Estados Unidos foram, depois da Grã-Bretanha, o segundo país a conhecer o instituto do inquérito parlamentar” apesar da Constituição Americana de 1787 não tratar especificamente sobre o instituto, já era uma prática usual no século XIX. No entanto, os relatos são de que muitas das primeiras comissões americanas, apesar de muito influentes no mundo,

também eram muitas vezes usadas de forma que divergia do interesse público, buscando na verdade interesses pessoais dos que a estabeleciam.

Seguindo adiante com a presença das CPIs em outras localidades, conforme Bulos (2001), por volta de 1830 surgiram as comissões de inquérito na França, porém, não existia, assim como na Inglaterra de 1869, um documento legal que amparasse o instituto. Porém, de acordo com o mesmo autor, as comissões nesse período se mostraram pouco eficazes, sendo indisciplinadas e desregradas. Mesmo assim, posteriormente na França, entre os anos de 1914 e 1916, foram criadas leis em que os órgãos legislativos eram permitidos a criar uma “commission d'enquête parlementaire”, Comissão Parlamentar de Inquérito em português. Porém, vale salientar que apesar da nomenclatura, essas comissões não eram exatamente o que são hoje, como afirma Bulos (2001, p. 157):

As primeiras comissões de inquérito francesas não podem ser entendidas à luz de como hoje as concebemos. Embora pautadas, muitas vezes, nos parâmetros da legalidade, serviam muito mais de mecanismo útil ao trabalho legislativo, de modo genérico, do que para apurar fato determinado.

Ainda, é importante destacar outro país fundamental em que as Comissões Parlamentares de Inquérito tiveram seus primeiros desencadeamentos. O surgimento da CPI na Alemanha do século XX é fundamental para a evolução dessas comissões. Nesse País, as Comissões Parlamentares de Inquérito apareceram com a Constituição de Weimar de 1919, nessa Constituição o parlamento poderia instaurar as chamadas comissões de investigação. De acordo com Carajelescov (2007, p 30), a constituição de Weimar “consagrou o direito de constituição de inquérito parlamentar como uma prerrogativa da minoria legislativa”, e o mesmo segue dizendo que:

O texto constitucional facultava ao parlamento instituir comissão de investigação, a requerimento de um quinto de seus membros, com o direito de examinar, em sessão pública, as provas por ela colhidas ou consideradas necessárias, publicidade essa relevada por dois terços dos seus membros. (CARAJELES COV, 2007, p.31)

É possível perceber que as comissões foram surgindo de forma gradual e em diversos países, do qual foram citados os mais notáveis conforme os

doutrinadores. Ao mesmo tempo, é importante saber que as comissões de inquérito, nos primórdios de sua prática, não eram tão frequentes e também não tinham uma influência ou persuasão que as CPIs modernas. Segundo Meirelles (2008, p. 667)

Atualmente, a prática das investigações legislativas é encontrada em todos os Estados de Direito, sendo conhecida nos Estados Unidos por congressional investigations; na Itália por commissioni d'inchieste parlamentari; na França, por comission d'enquête parlementaire.

Após a exposição do surgimento das CPIs no contexto mundial, faz-se necessário a partir de agora analisar como as comissões surgiram e evoluíram no Brasil, através das constituições que existiram e foram sendo substituídas ao longo do tempo.

### 1.3 DESENVOLVIMENTO DAS CPIS NO BRASIL

A primeira Constituição brasileira foi a de 1824, na época do Brasil Império. O senso comum muitas vezes associa Constituição à democracia. No entanto, é preciso saber que muitas constituições brasileiras não foram democráticas, servindo apenas para concretizar um poder absolutista. O documento de 1824 é considerado uma imposição do imperador D. Pedro I. E na Constituição continha o denominado “poder moderador”, que era o poder do imperador e estava acima dos outros poderes. Segundo Carajescov (2007, p.45), o poder moderador “tratou de relegar a um segundo plano a atividade parlamentar e, em especial, o exercício de prerrogativas de controle e fiscalização pelo parlamento”. Enfim, a primeira Constituição, nem consagrou expressamente as comissões parlamentares de inquérito, e nem ocorria tentativas de sua realização.

A segunda Constituição do Brasil só foi ocorrer muitos anos depois da primeira, inicialmente um evento importante para o surgimento da segunda Constituição foi a proclamação da república em 15 de novembro de 1889. Dois anos depois, em 1891, surgiu a nova carta magna. Essa Constituição trouxe diversas inovações, como uma melhor independência e separação dos poderes

Legislativo, Executivo, e Judiciário, mas mesmo assim, como aponta Carajelescov (2007, p. 47):

Como era de se esperar, essa ordem constitucional também não previu expressamente a figura da CPI, o que, todavia, não impedia a realização de investigações parlamentares, compreendidas como decorrentes de um poder implicitamente conferido pela Lex Mater às Casas do Parlamento.

Ainda, de acordo com Carajelescov (2007, p.47), o que impedia a realização das comissões de inquérito durante a época da segunda Constituição era que “a maioria dos parlamentares estava alinhada ao governo, que não manifestava interesse em ter seus atos contrastados por outro Poder”. Na mesma linha de raciocínio, afirma Bulos (2001) que até houve tentativas de instalação de CPIs, mas a maioria dos parlamentares defendia os interesses do governo, que de forma autoritária não queriam ter seus atos questionados pelo Legislativo.

Após duas Constituições que não consagraram expressamente o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, nem mesmo permitiram sua realização devido a configuração dos poderes da época, finalmente o instituto das CPIs viria a ser positivado na constituição de 1934. Nas palavras de Carajelescov (2007, p. 47), “A Constituição de 1934 é fruto do movimento revolucionário de 1930, que pôs fim à República Velha e alçou ao poder Getúlio Vargas”.

Para uma melhor compreensão e comparação posterior de como o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito surgiu oficialmente no Brasil, torna-se necessário a demonstração de sua disposição na Constituição Federal de 1934, que em seu artigo 36 continha:

Art. 36 – A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único – Aplicam-se a tais inquéritos às normas do processo penal indicadas no Regimento Interno (BRASIL, 1934)

Mesmo com a importância dessa Constituição para o desenvolvimento das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, também é preciso saber

que tudo ainda estava muito no princípio e que nesse período o registro de comissões realizadas é quase inexistente.

Após a primeira Constituição a consagrar o instituto das CPIs (1934), a Constituição do Brasil seguinte outorgada em 1937 pelo presidente Getúlio Vargas instituiu um “golpe de estado”, revogou a Constituição de 1934 e iniciou um período conhecido como Estado Novo, de viés ditatorial. Esse período é marcado pela concentração do Poder Executivo e de supressão de direitos que foram consagrados na Constituição de 1934 e eram fundamentais para a realização de CPIs, como independência dos poderes, liberdade partidária, e prerrogativas do Congresso Nacional. Citando Pinto Ferreira, Carajescov descreve que

Dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo, tanto da União como dos Estados-Membros, dominou a vontade despótica do presidente, transformado em caudilho, à maneira do caudilhismo dominante nas Repúblicas latino-americanas. Os Estados-Membros viveram sob o regime de intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente. A liberdade de imprensa e de opinião foi amordaçada e também dissolvidos os partidos políticos (FERREIRA 1999, p. 57, apud CARAJEESCOV, 2007, p.50)

Apesar de ser um entendimento facilmente previsto, tendo em vista que os órgãos do Poder Legislativo foram dissolvidos, vale a pena ressaltar que não houve na Constituição menção aos institutos das Comissões Parlamentares de Inquérito, e nem tentativas de sua realização, como era de se esperar de um governo ditatorial, que não aceitaria intervenção do Poder Legislativo fiscalizando seus atos.

Decorridos nove anos da Constituição de 1937, com os desdobramentos políticos que culminaram com a saída de Getúlio Vargas do poder, foi promulgada a nova Constituição, datada de 18 de setembro de 1946. Esse documento constitucional significou a retomada e materialização de um sistema democrático no País, com o retorno da independência e equilíbrio entre os poderes.

Além disso, com essa Constituição, o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito foram restabelecidos no sistema constitucional brasileiro, como se pode observar nos dispositivos:

Art. 53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40. (BRASIL, 1946)

Essa mesma Constituição, no parágrafo único do artigo 40, estabeleceu critérios para a formação das CPIs, nos seguintes termos: “Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva câmara. (BRASIL, 1946)

Como podemos perceber, comparando o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições de 1934 e 1946, o novo documento incluía o Senado Federal com os mesmos direitos e quórum para a realização de CPIs tal como estabelecia para a Câmara dos Deputados. O Senado na Constituição de 1934, até tinha o direito de constituir comissões, porém não foi consagrado da mesma forma que para a Câmara, portanto a Constituição de 1946, nesse aspecto, equiparou as duas casas legislativas, dando-lhes tratamento igualitário.

De acordo com Carajescov (2007), no período em que a Constituição de 1946 esteve em vigor, foi criada a Lei federal nº 1.579, no ano de 1952. Essa é uma lei importante para o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, pois tem dispositivos que são responsáveis por regular aspectos relacionados às comissões até hoje, ou seja, ainda é uma lei válida e que possui eficácia, e de sua criação até os dias de hoje, sofreu pouca alteração.

Além disso, para Bulos (2001), diferentemente do que ocorreu em outras das primeiras Constituições, a de 1946 realmente impulsionou que diversas comissões fossem realizadas, não ficando apenas no plano teórico ou no plano do permitido, e sim que ocorreu muitas investigações pela Câmara e pelo Senado.

A Constituição do Brasil de 1967, resultante do golpe militar de 1964, instaurou um regime autoritário no País. E com essa instauração advém diversos obstáculos às CPIs que já foram citados nas outras Constituições que foram criadas fora de um regime democrático. Nesse período, houve o fortalecimento



e a concentração de poder no Executivo, enquanto se restringe o poder, a liberdade e o controle do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, por conseguinte foram criados obstáculos ao exercício da atividade parlamentar em particular.

Diferentemente do que ocorreu nas outras Constituições de orientação ditatorial, em que as CPIs não foram consagradas ou foram dificultadas a ponto de não serem realizadas; na Constituição de 1967 o instituto foi consagrado sim e o dispositivo que regulava as comissões parlamentares de inquérito era o art. 39, no entanto, as comissões passaram a ser reguladas de forma pela Emenda Constitucional 01, de 17.10.1969, mais especificamente no artigo 37 que tinha esta redação: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, **em conjunto ou separadamente**, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.” (BRASIL, 1969, grifo nosso)

Importante evidenciar uma inovação que surgiu com a Constituição de 1967, em relação a Constituição de 1946. Como pode ser observado pelo grifo acima, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, passaram a poder criar CPIs, não apenas separadamente, como eram antes, mas também em conjunto, que conhecemos hoje em dia como CPIs mistas, conteúdo que será analisado no próximo capítulo.

A Emenda Constitucional supra citada trouxe também outras regulamentações que já não dá pra entender como benéfica ao instituto das CPIs. De modo contrário, trata-se de limitações e obstáculos, como era de se esperar de um governo que tinha a intenção de concentrar o poder nas mãos do Poder executivo, e não de governar com equilíbrio, harmonia e sujeição à crítica dos outros poderes.

Na Emenda Constitucional nº 01, de 17.10.1969, em seu artigo 30, podemos perceber duas alíneas que são prejudiciais às CPIs. Porém, faz-se necessário um comentário fundamental antes de descrever o conteúdo dos dispositivos. A alínea “e” a seguir transcrita é justamente o dispositivo alvo desta pesquisa, e foi a primeira vez que ele apareceu no ordenamento jurídico brasileiro e dispunha que “não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo

deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.” (BRASIL, 1969)

Com a revogação da Constituição de 1967, esse dispositivo só foi surgir novamente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, já sob a égide da Constituição de 1988. Esse distanciamento temporal e de localização no ordenamento, fez surgir algumas pequenas diferenças, mas em essência trata-se da mesma finalidade, limitar o número de CPIs que podem ser criadas. Outro conteúdo de significativo conhecimento é o que consta no mesmo artigo, alínea “f”, “a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros”. (BRASIL, 1969)

A partir do descrito nas alíneas “e” e “f” e conforme lição de Carajelescov (2007), esses regulamentos tiveram, de forma incontestável, a intenção de reprimir a atividade do Poder Legislativo e sua função de investigar. Nas suas palavras:

Essa normatização constitucional atingiu o fim visado pelo Executivo de alijar o Congresso de sua função inspetiva, na medida em que limitou a cinco o número de comissões de inquérito a funcionar concomitantemente nas Casas Parlamentares, salvo deliberação majoritária em sentido contrário, bem como impossibilitou, de modo implícito, a locomoção das comissões, o que, por evidente, dificultou o exercício das atividades de investigação. (CARAJELES COV, 2007, p. 55)

Carajelescov (2007) segue dizendo que mesmo com os obstáculos, ainda ocorreram diversas CPIs nesse período, mas que do início da ditadura até o seu final, nenhuma das CPIs constituídas tinha como objetivo claro investigar o Poder Executivo.

Depois de percorrer todo o período de desenvolvimento normativo das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil ao longo de anos, vale, por fim, dizer que após um longo período de instabilidade política, com a entrada e saída constante de governos autoritários, que como demonstrado, dificultava a instituição da investigação parlamentar, a CPIs só seriam consagradas novamente na Constituição Federal de 1988. Seu conteúdo e funcionamento no entanto só serão abordados no próximo capítulo da pesquisa, com suas respectivas nuances e comparações.

## 1.4 FUNDAMENTOS

### 1.4.1 SEPARAÇÃO DOS PODERES E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

Neste tópico da pesquisa será desenvolvida noções para compreender o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito a partir de teorias e ideias que fundamentam suas bases. Inicialmente, será tratado a separação dos poderes sob os aspectos do conceito, da fundamentação e do princípio no ordenamento jurídico vigente.

De acordo com Pelicioli (2006), a separação de poderes é importante, pois existem objetivos em um Estado democrático que é preciso manter e objetivos que é preciso evitar. A divisão de poderes objetiva manter a paz na sociedade e assegurar a liberdade de todos, para que esta não seja tolhida, em contrapartida o mesmo objetivo busca evitar o autoritarismo e que arbitrariedades aconteçam regularmente.

Cabe aqui abordar principalmente os objetivos de assegurar liberdade e de evitar o autoritarismo. E a princípio se faz necessário analisar o desenvolvimento histórico das ideias que fundamentam a separação de poderes, com base em ensinamentos de Aristóteles, John Locke, e Montesquieu.

Aristóteles foi um filósofo grego, aluno de Platão, que nasceu em 384 a.C e morreu aos 62 anos em 322 a.C. Também foi o primeiro autor conhecido a mencionar que deveria haver uma separação de poderes. Pelicioli (2006), através dos livros de Aristóteles “A política” e “Ética a Nicômaco” faz uma reunião das passagens de Aristóteles em que ele menciona o princípio e, de acordo com a autora, conforme ensina Aristóteles, o governo é o exercício do poder do Estado, e todo governo tem três poderes. Em “A política” Aristóteles define quais são os poderes, definindo também suas estruturas e funções, e diz que quando as três partes do poder estiverem bem acomodadas é que o governo será bem sucedido.

As nomenclatura usadas por Aristóteles ou forma de se referir aos poderes não é a mesma que nos referimos hoje, e dificilmente haveria de ser, tendo em vista o lapso temporal e cultural que nos distancia. No entanto, a partir

de suas explicações dos poderes, é que percebemos a semelhança das funções com a divisão feita pela maioria dos Estados modernos. Para uma melhor compreensão do conteúdo, faz-se necessário seguir com a evolução do pensamento, ao invés de se alongar demasiadamente em relação a cultura da Grécia clássica.

Nesse contexto, outro autor a tratar sobre o conteúdo da separação dos poderes foi John Locke, filósofo inglês que nasceu em 1632 e morreu em 1704 aos 72 anos. Conforme leciona Pelicioli, (2006) alguns autores como Bobbio apontam que a teoria de Locke não tem a ver com a divisão e equilíbrio dos poderes, e sim com a divisão e subordinação de uns poderes a outros. No entanto, independente da forma exata como Locke tenha abordado o conteúdo, não deixa de ser importante para a para o desenvolvimento do tema. Desse modo, torna-se necessário descrever a ideia de Locke, segundo a qual:

Não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo. (LOCKE, 1994, p. 170, a pud PELICOLI, 2006, p.25)

Com essa passagem, Locke desenvolve a notória necessidade de se separar o Poder Legislativo do Poder Executivo. Não podendo as mesmas pessoas que criam as leis, executá-las, sob pena de que essas leis poderiam ser facilmente contrárias aos interesses da sociedade.

Passando por Locke, o autor que completa essa tríade clássica de nomes que são considerados mais notáveis quando se trata do princípio da separação de poderes e suas primeiras ideias é Montesquieu. Foi um filósofo, político e escritor francês nascido em 1689, é o mais renomado autor quando se fala sobre separação dos poderes de um Estado, sendo conhecido hoje principalmente por essa idealização, além de outros escritos importantes sobre política.

Segundo Pelicioli (2006), para Montesquieu o Estado deve se separar em três poderes, primeiro, o Legislativo, já a forma de se referir aos outros poderes leva uma nomenclatura diferente da atual, apesar de ser a mesma

função, existe o Poder Executivo das coisas, que é poder Executivo propriamente dito, e o Poder Executivo dependente do direito civil, que é o poder de julgar, ou Poder Judiciário.

Montesquieu tratou sobre a separação de poderes no seu livro “O espírito das leis”, que é um compilado de vários livros e que o autor trata de diversos conteúdos sobre leis, sistemas de governo e política. Segundo Pelicioli (2006, p. 26), “O Espírito das Leis de Montesquieu representa um manual de Política e Direito Constitucional, em que é estudado o governo e a política cientificamente”. Sendo assim, é um documento de importância fundamental e que será tratado diretamente os seus aspectos relevantes para esta pesquisa.

A primeira menção relevante de Montesquieu sobre a divisão de poderes é feita no “livro quinto”, de título “As leis que o legislador cria devem ser relativas ao princípio de governo”, e mais especificamente no capítulo XIV, de nome “como as leis são relativas ao princípio do governo despótico”. Nesse ponto, Montesquieu (2001, p. 32) explica como deve ser feito um governo moderado, que é como ele considera um bom governo, e para isso é necessário que os poderes sejam combinados, regulando-os, para colocá-los em condições de resistir um ao outro. O filósofo afirma que conseguir realizar isso é uma obra prima de legislação. Além disso, Montesquieu também compara o governo moderado citado com um governo despótico, que ao contrário do primeiro, “é uniforme por toda parte”, ou seja, sem divisões, um poder único que se estende uniformemente, e “como só precisamos de paixões para estabelecê-lo, todos são bons para isso.”, não necessitando de uma boa legislação.

Passando dessa parte, as próximas considerações de Montesquieu acerca da separação de poderes em sua maior parte são encontradas no “livro décimo terceiro” denominado “Das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição”. Continuando e recomeçando o conteúdo, Montesquieu (2001, p.74) no capítulo IV, de nome “Continuação do mesmo assunto”, desenvolve que apenas nos governos moderados é encontrado a liberdade política. No entanto o autor deixa claro que, às vezes, mesmo nos governos moderados, não existe liberdade política, pois esta só existe quando os governantes não abusam do poder. E, para que não se abuse do poder, é necessário que “pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma

constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite.” (Montesquieu, 2001, p. 74)

Importante evidenciar o que Montesquieu entende por liberdade política, um entendimento importante que adotamos até hoje, é que liberdade e democracia não é fazer tudo que se quer. Nas suas palavras:

Em um Estado, isto é, numa sociedade onde existem leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer. Deve-se ter em mente o que é a independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que elas proibem ele já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder. (MONTESQUIEU, 2001, p, 74)

Enfim, se um cidadão pudesse fazer tudo o que quer, isso acabaria interferindo na liberdade dos outros cidadãos, havendo, portanto, necessidade de respeitar as proibições e direitos de todos que estão convivendo em sociedade. Após desenvolver questões principalmente como em que condições é possível existir liberdade política e o conceito dessa liberdade, Montesquieu expõe suas considerações mais importantes sobre a separação das estruturas do poder no capítulo VI, intitulado “Da Constituição da Inglaterra” De acordo com o filósofo:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (Montesquieu, 2001, p. 75)

De maneira resumida, para esse filósofo, Poder Legislativo e Executivo na mesma pessoa resultaria em leis tirânicas. Poder Judiciário submisso a outro

Poder, a vida e a liberdade dos cidadãos estariam em risco, pois o juiz teria a força de um opressor. E o filósofo finaliza dizendo que se o mesmo homem ou grupo dominasse os três poderes, tudo estaria perdido, até porque de acordo com Montesquieu (2001, p.75) “os príncipes que quiseram tornar-se despóticos sempre começaram por reunir em sua pessoa todas as magistraturas; e vários reis da Europa reuniram todos os grandes cargos de seu Estado.”

Montesquieu (2001, p. 88) finaliza o capítulo do livro décimo terceiro dizendo que “Gostaria de pesquisar, em todos os governos moderados que conhecemos, qual é a distribuição dos três poderes e através disso calcular os graus de liberdade de que cada um pode gozar.” Assim como Montesquieu não realizou essa busca, o objetivo dessa pesquisa também não é esse, e sim saber, e fazer considerações sobre como está distribuído os três poderes no Brasil contemporâneo.

Conforme lição de Pelicioli (2006, p. 28) “Nos dias atuais, a separação dos poderes caracteriza a ideia de Estado constitucional democrático e não existe país democrático que não possua essa regra em sua Constituição.” O Brasil, país que se inclui entre os que são um “Estado constitucional democrático”, tem consagrado de forma expressa o princípio da separação dos poderes na Constituição (1988), art. 2º, que aduz “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Esse princípio é considerado tão importante no nosso ordenamento, que inclusive é consagrado de forma expressa na Constituição como uma Cláusula Pétreia. Esse é um instituto que limita o poder de reforma da Constituição, assim, os dispositivos considerados como cláusulas pétreas não podem ser abolidos, podendo apenas ser alterados, se for para melhor, e por meio de Emenda Constitucional, que é um processo mais dificultoso de reforma da Constituição Brasileira. O princípio pode ser encontrado no art. 60, § 4º da Constituição, que determina:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

**III - a separação dos Poderes;**

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Mesmo com importância da separação dos poderes, é preciso entender que essa separação não é absoluta. Muitas vezes é visto em comentários, sobre casos polêmicos, de pessoas com pouco conhecimento jurídico, que um Poder não deveria ter a força de ficar se “intrrometendo” em outro, e que deveria respeitar a autonomia. Só que assim como os cidadãos não são livres para realizar tudo o que querem, os poderes são independentes, mas também possuem limites. E a forma de fazer funcionar bem a separação de poderes é justamente havendo a interferência harmônica de um Poder no outro, e é a partir dessa noção que se apresenta a teoria dos freios e contrapesos.

O princípio da separação de poderes deu origem ao sistema de freios e contrapesos, a partir das teorias do próprio Montesquieu, quando faz afirmações como as já citadas anteriormente de que o Poder deve frear o Poder. Barbosa e Saracho (2018, p. 1630) conceituam bem o sistema descrevendo:

O Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Isso serviria para evitar que houvesse abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desta forma, embora cada poder seja independente e autônomo, deve trabalhar em harmonia com os demais Poderes.

Com isso em mente, existem diversas formas de um Poder interferir em outro, seja quando exercem suas funções típicas, seja quando exercem funções atípicas. No entanto, esta interferência não é feita de forma desordenada, e sim prevista em lei, em sua maioria na Constituição Federal. Para o presente trabalho, não há a necessidade de discorrer e demonstrar as variadas formas de interferências, e sim de realizar uma reflexão final sobre a separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos em relação ao objetivo da pesquisa.

Com o aprofundamento do conteúdo e a verificação da importância da separação de poderes, ficou claro o principal objetivo desse sistema, a saber, impor limites para que nenhum poder queira sobressair em relação aos outros, concentrando o poder nas mãos de um soberano ou órgão, gerando um governo absolutista, tirano, despótico, que não encontra limites e sempre abusa do poder, retirando a liberdade dos cidadãos e dos outros poderes.



Nesse sentido, como foi demonstrado anteriormente, quando se estava a descrever sobre a evolução das Constituições brasileiras e do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, sempre que havia no contexto político de determinada época falta de harmonia e boa divisão entre os poderes, as comissões de inquérito eram de alguma forma não existentes, não previstas expressamente ou quando previstas, dificuldades eram impostas pelo poder vigente que não admitia que seus atos fossem fiscalizados.

Sendo assim, é visível que em relação a isso, geralmente os obstáculos às CPIs foram estabelecidos em sua maioria por um fortalecimento do Poder Executivo, seja inicialmente, nos primeiros tempos de independência do Brasil, seja quando governantes restabeleceram governos ditatoriais no País, através do enfraquecimento dos primeiros sistemas republicanos e democráticos que sempre foram muito frágeis. Por motivo de ênfase, vale lembrar que a limitação ao número de CPIs que podem ser criadas pela Câmara, surgiu pela primeira vez em um desses governos ditatoriais.

Apesar de por diversos momentos a democracia brasileira ter sido muito afetada, a mesma se encontra hoje em dia já há um tempo mais estável, desde a Constituição de 1988, mais de 30 anos. Porém, ainda assim é um tempo considerado curto, se comparado com outras democracias ocidentais. Um tempo que apesar de representar quase metade da vida de muitas pessoas, é pouco para uma formação democrática sólida. Por este motivo é preciso estar sempre atento a qualquer inclinação que possa tocar nas frágeis bases da nossa democracia.

Como dito, muitas vezes as comissões de inquérito foram deixadas de lado por governos que não admitiam ter seus atos fiscalizados pelo parlamento, pelo Poder legislativo. Porém, no nosso atual ordenamento jurídico e sistema de governo, foi estabelecido diversos meios de fiscalização e controle do Poder Legislativo em relação ao Poder executivo, observando sempre o princípio da interferência harmônica, sem abusos. E uma dessas formas de controle é através das Comissões Parlamentares de Inquérito. Assim, no próximo tópico será abordado essa função da fiscalização do Poder Legislativo e como as comissões são uma forma de contribuir com essa função.

#### 1.4.2 A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO PODER LEGISLATIVO

Cada um dos três Poderes possui funções típicas e funções atípicas. A função é típica de um Poder quando ela é a sua função preponderante, por exemplo, a função preponderante do Poder Judiciário é julgar, mas ele não é o único que faz isso, e também julgar não é sua única função, tendo funções também administrativas internamente e de legislação indiretamente, quando julga um caso concreto, por exemplo.

O Poder Legislativo, assim como os outros Poderes, também realiza funções típicas e atípicas. O Legislativo realiza a função atípica administrativa, quando por exemplo, realiza sua organização interna, e realiza função do Poder Judiciário quando, por exemplo, julga crimes de responsabilidade. Porém, o mais importante aqui é visualizar quais as funções típicas do Poder Legislativo.

Sendo assim, uma das funções típicas do Poder Legislativo é a de Legislar, que é a sua função mais conhecida e ocorre quando o mesmo inova no ordenamento jurídico através da criação de leis, criando direitos e obrigações aos cidadãos, órgãos, pessoas jurídicas e etc. As espécies normativas que podem ser criadas pelo Poder Legislativo estão disponíveis no Art. 59 da Constituição, com exceção das Leis Delegadas e Medidas Provisórias, que são função do Poder executivo quando está exercendo sua função atípica de legislar. Assim dispõe o texto da Constituição:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:  
I - emendas à Constituição;  
II - leis complementares;  
III - leis ordinárias;  
IV - leis delegadas;  
V - medidas provisórias;  
VI - decretos legislativos;  
VII - resoluções.

Enfim, exceto as espécies normativas mencionadas, o Poder Legislativo dispõe de todas essas outras maneiras de realizar sua primeira função típica. No entanto, essa não é a única função típica do Legislativo. Ao contrário do senso comum, a competência típica do Poder Legislativo, vai além da elaboração de leis, abarcando também uma importante função, que é a de fiscalização dos atos

do Poder Executivo. Essa atividade fiscalizatória está prevista expressamente no Art. 70 na Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

O Poder Legislativo brasileiro é bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, esses dois órgãos formam o Congresso Nacional, instituição que representa o Legislativo brasileiro, e a esse Congresso cabe realizar os diversos tipos de fiscalização acima, que é um controle do Poder Executivo, denominado de controle externo, pois é realizado por um órgão que não faz parte do Executivo. Importante salientar que o Poder Legislativo realiza sua função de fiscalização com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão independente, autônomo, não faz parte do Legislativo, e sim o auxilia.

No centro dessa função típica, central neste projeto, a criação e realização das Comissões Parlamentares de Inquérito é uma das maneiras existentes através da qual o Poder Legislativo exerce sua função de fiscalização. Trata-se de um controle exercido com a finalidade de apurar acontecimentos que estão em contradição com o interesse público. Podendo uma comissão investigar, por exemplo, indícios de corrupção no governo, irregularidades na gestão pública, enfim, qualquer anormalidade na administração do País.

Vejamos agora com base nos especialistas os fundamentos e importância das Comissões Parlamentares de Inquérito na função de fiscalização do Poder Legislativo. De acordo com Carajelescov (2007), o direito que o Poder Legislativo tem de criar CPIs, direito esse consagrado expressamente pela Constituição, é fundamental para a função de fiscalização e controle do Legislativo e também decorre dessa função. Ou seja, o Poder de investigar das comissões é consequência dessas funções e é propriamente uma das principais funções do órgão.

O mesmo autor aponta uma parte da ementa do acórdão lavrado pelo Supremo Tribunal Federal de relatoria do Min. Paulo Brossard, que está literalmente da seguinte maneira:

Às Câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes.

Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular. (CARAJELESCOV, 2007, p.64)

De acordo com a ementa, percebe-se a importância das comissões de inquérito, sob pena de que sem o poder de investigar das comissões, a função fiscalizadora do Poder Legislativo pode ser prejudicada. Enfim, para finalizar este capítulo faz-se imprescindível demonstrar a visão de Ivair Nogueira Itagiba, sobre a razão de ser do instituto das comissões parlamentares de inquérito.

Conforme ensina o doutrinador, o instituto das CPIs tem sua justificativa clara de existir, não foi criado por acaso nem sem razão e também não foi criado com intenções maliciosas para servir a interesses pessoais de promoção própria ou eliminação do adversário. As comissões foram criadas pela necessidade de fiscalizar os atos administrativos, e também para que as pessoas pudessem cobrar, através dos seus representantes, informações sobre fatos determinados e deveres que o governo tem com o povo quando o assunto é de interesse público. (ITAGIBA, apud CARAJELESCOV)

Após passar por diversos entendimentos sobre a evolução histórica das CPIs, sobre a importância da separação dos poderes e como a função de fiscalização do congresso contribui para isso através das comissões, restam poucas dúvidas sobre a importância que tem o instituto desta pesquisa. Ainda assim, no próximo capítulo será visto de forma mais específica como funciona as CPIs sob a égide da nossa atual Constituição, o que o inquérito pode fazer, mas também analisando seus limites.

## **2 A LIMITAÇÃO DA CRIAÇÃO DAS CPIS PREVISTA NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **2.1 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

No primeiro capítulo foi realizada uma descrição de como as Comissões Parlamentares de Inquérito evoluíram, tanto no cenário mundial quanto no Brasil, mas só até a anterior Constituição de 1967. Sendo assim, no início deste capítulo, aborda-se o instituto da CPI na atual ordem constitucional.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito no art. 58, § 3º, que tem a seguinte redação:

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (BRASIL, 1988)

Com a citação desse dispositivo constitucional torna-se necessário destrinchá-lo para que se possa entender bem sem restar dúvidas. A primeira parte importante a ser observado na norma é que as comissões terão poderes de investigação próprio das autoridades judiciais. Essa expressão é uma inovação da Constituição de 1988, pois nos textos das constituições anteriores essa parte não existia. De acordo com Barroso (2008, p. 12):

O sentido da expressão “poderes de investigação de autoridades judiciais” é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito - ou, antes, o poder, - de atribuir as suas comissões o caráter de imperatividade, suas intimações, requisições, e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos, e em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos.

Barroso (2008) também menciona que essa expressão foi criada recentemente com a atual Constituição, pois antes prevalecia o entendimento de que comissões não poderiam obrigar testemunhas a comparecer, e nem realizar

outros atos de coerção. Por consequência é fundamental saber que essas medidas de coerção, próprias das autoridades judiciais e outorgadas às CPIs, não são autoexecutáveis pela comissão, ou seja, caso uma comissão de inquérito requirite uma testemunha para dar depoimento e esta não compareça é necessária uma determinação judicial após a recusa.

Superado essa questão, cabe agora tecer um breve comentário em relação ao fato de que o Poder Legislativo brasileiro é bicameral, isto é, formado por dois órgãos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, e ambos possuem o direito de criar Comissões Parlamentares de Inquérito, além disso, ainda podem criar as chamadas CPIs mistas que são formadas por membros de ambos os órgãos e está disciplinada no Regimento Comum do Congresso Nacional.

Para que qualquer uma dessas casas legislativas possa instituir uma comissão parlamentar de inquérito é necessário preencher três requisitos, são eles: requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo. Discorrendo, inicialmente, sobre o primeiro, cumpre informar que o Supremo Tribunal Federal, com base em três Mandados de Segurança como precedentes, a saber, o MS 24831/DF; MS 24845/DF; MS 24846/DF, considera que as CPIs são um “direito das minorias”. E por isso é exigido a assinatura de apenas 1/3 de algum dos órgãos do legislativo ou de um terço dos membros de cada uma das casas se a intenção for criar uma comissão mista. De acordo com o STF, se houver requerimento de um terço, existe direito público subjetivo de as minorias parlamentares realizarem uma CPI.

Ainda, sobre à necessidade de requerimento de um terço dos membros do parlamento afirmam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

O requerimento será de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, se a comissão parlamentar de inquérito a ser criada for dessa Casa Legislativa. Se a comissão for criada no Senado Federal, o requerimento deverá ser firmado por um terço dos senadores. No caso de comissão parlamentar mista de inquérito - CPMI, o requerimento deverá ser de um terço dos membros de ambas as Casas Legislativas. (PAULO e ALEXANDRINO, 2015, p. 509)

Do mesmo modo, com base no direito das minorias, por meio do Mandado de Segurança 24831, o STF estabeleceu que a inércia dos líderes da

maioria em realizar a indicação de membros para compor uma CPI, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários, do direito público subjetivo de ver instaurada a investigação parlamentar.

Mesmo com essas ideias de que as CPIs são um direito das minorias, o STF entende que não há proibição constitucional à norma regimental criada pela maioria que estabeleça limites para o número de comissões que podem ser criadas simultaneamente. Em outras palavras, é válida norma do Regimento Interno da Casa Legislativa que estabeleça um número máximo de CPIs que poderão funcionar ao mesmo tempo. Essas questões sobre direito das minorias e do regimento interno serão vistas em seu próprio enquadramento. Sendo aqui apenas uma visão geral do instituto das CPIs na atual Carta Magna, cabe agora examinar sobre o segundo requisito constitucional para criação, o fato determinado.

Em relação ao fato determinado, no nosso ordenamento esse conceito é estabelecido pelo RICD no art. 35, § 1º, que determina: “Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.”

Fundamental o entendimento que de acordo com o HC 71.039, de relatoria do Ministro Paulo Brossard, esse fato determinado não precisa ser apenas um, pode ser mais de um contanto que eles sejam conexos. Além disso, de acordo com o MS 24.831, as CPIs podem ser criadas independentemente de já haver inquéritos policiais ou processos judiciais sobre o mesmo fato objeto de criação da CPI.

Finalmente, o terceiro e último requisito previsto na Constituição Federal para a instalação de uma comissão de inquérito é que a CPI determine um prazo para a conclusão da investigação. Esse prazo deve estar explícito no requerimento de criação da comissão. O RICD até estabelece um prazo, no seu art.35 § 3º, que estabelece: “A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”.

Porém, o STF já decidiu, no HC 71.193-SP, que não é proibido prorrogações sucessivas dentro de uma mesma legislatura, isto é, o período de

mandato dos parlamentares, corresponde a quatro anos. Enfim, o que ocorre de fato é a possibilidade de haver indefinidas prorrogações necessárias à conclusão dos trabalhos, claro que devidamente motivada. Segundo o STF, o Regimento Interno da Câmara não pode limitar em apenas mais sessenta dias o prazo da comissão.

Após essa explicação da norma constitucional que estabeleceu o instrumento das CPIs, no próximo tópico será explicado o dispositivo do RICD que conferiu limitação a quantidade de CPIs em funcionamento concomitante

## 2.2 COMPREENDENDO O DISPOSITIVO REGIMENTAL

Como já é sabido, para realizar a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é preciso atender alguns requisitos que estão expressos na Constituição. São eles: requerimento de um terço de seus membros, ser um fato determinado e ter prazo certo. Não fazendo a Constituição nenhuma outra limitação, principalmente de cunho quantitativo. No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabeleceu em seu art. 35, § 4º, a possibilidade de apenas cinco CPIs funcionarem concomitantemente, cujo dispositivo tem o seguinte teor:

Art. 35. - A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 4º **Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara**, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no caput deste artigo. (BRASIL, 1989, grifo nosso).

A norma regimental citada e sua análise através da Constituição e dos preceitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro é o objeto principal da presente pesquisa. Cabe salientar já de início que a referida norma foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o STF, cujo julgado declarou, improcedente, ou seja, validando a norma regimental face à Constituição.



Nesse sentido, esta investigação visa analisar a constitucionalidade do art. 35, § 4º à luz da Constituição Federal de 1988 tendo como parâmetros os critérios definidos pela teoria constitucional e, igualmente, o posicionamento dos ministros do STF quando do julgamento da ADI nº 1635-1.

No ordenamento jurídico brasileiro, os diversos órgãos do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal realizam a elaboração dos seus documentos normativos, como as Constituições estaduais, leis orgânicas municipais e os regimentos internos, baseando-se e retirando seu fundamento de validade da Constituição Federal. O art. 35, § 4º do RICD nada mais é do que a concretização, na organização interna da Câmara dos Deputados, de um direito já previsto no § 3º, do art. 58 da Carta Magna de 1988. Norma essa que já foi citada e institui a prerrogativa de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Quando da elaboração de Constituições de outros entes federativos ou de regimentos de órgãos do legislativo, faz-se necessário que determinados direitos e obrigações que a Constituição prevê e devem também estar previstos por esses documentos, sejam “copiados” de forma harmônica com a lei maior, sem abolir ou prejudicar direitos já adquiridos.

Nesse sentido, ao dispor sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, no caput do art. 35, disposições que estão em acordo com a Constituição Federal, mas adicionou o § 4º que foi além, limitando. Sobre a origem desta limitação no regimento, ela está presente desde a criação do documento em 1989, conforme afirma o órgão na ADI 1635-1, 2000, p. 4:

Salienta a requerida que logo após a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados, sentindo a necessidade de fazer a adaptação de suas atividades ao novo ordenamento constitucional fez editar a Resolução nº 17, de 1989, que lhe aprovou o regimento interno. Nesse, ao cuidar da criação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, introduziu-se no parágrafo § 4º, do art. 35, proibição que impossibilita simultâneo funcionamento de mais de cinco CPIs, salvo deliberação aprovada mediante projeto de resolução.

Assim, o que de fato acontece é que para criar uma CPI na Câmara dos Deputados, quando ainda não existem um total de 5 em funcionamento, basta a

apresentação de um documento denominado Requerimento de Instituição de CPI (RCP), em que deve estar presente os requisitos exigidos na Constituição Federal, sem a necessidade de deliberação pelos parlamentares. Mas a partir da sexta é necessário Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC).

O PRC visa regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Essa exigência do PRC retira o direito de uma minoria parlamentar, ou seja, um terço dos membros, criarem as comissões de inquérito. Designando o poder de criação de CPIs a maioria dos membros do órgão, pois a instauração fica dependendo da aprovação, em plenário, do projeto de resolução.

Importante salientar que o PRC para criação de comissão de inquérito deve ser apresentado com o mesmo quórum do requerimento normal de criação, ou seja, o RCP, que é de um terço. No processo legislativo, o parlamentar autor também vota. Então, no projeto de resolução de criação de CPI, todos os parlamentares que subscreveram o projeto também terão direito a votar. O projeto segue o rito normal de apreciação de projetos de resolução na Casa, só sendo aprovado se houver anuência da maioria simples dos Deputados.

Nesse contexto de minorias e majorias, é fundamental para esta pesquisa o desenvolvimento da relação que há entre as Comissões Parlamentares de Inquérito, direito das minorias, direito de oposição e democracia. Assim, nos próximos tópicos, será abordado alguns desses fatores, observando os malefícios que o impedimento desses direitos e a sujeição das comissões a maioria parlamentar pode causar.

## 2.3 DIREITO DAS MINORIAS EM UMA DEMOCRACIA

Antes de descrever a relação entre CPI e minorias especificamente, é necessário desenvolver algumas considerações sobre minorias em um contexto geral e, principalmente, como isso se enquadra em uma democracia. Esse tipo de sistema é conhecido como sistema político que é baseado e fundamentado no poder do povo, no governo da maioria ou da maioria do povo, que o faz diretamente ou através de representantes eleitos. Porém, não é necessário aqui fazer muitas considerações conceituais e terminológicas sobre democracia, e sim buscar sua relação com as majorias e minorias.

Primeiramente, importante apresentar as ideias de alguns especialistas que criticam ou refazem a ligação conceitual entre democracia e governo da maioria. De acordo com Baptista (2003), o entendimento de que a razão, do que é correto a se fazer, pertence a maioria, vem de pressupostos filosóficos antigos que acreditam existir uma consciência coletiva e que essa consciência representa o que é correto e justo em uma determinada sociedade.

Essa compreensão de que a maioria sabe o que é correto, é muito presente até hoje, mas Baptista tenta desconstruir essa noção, afirmando que a opinião da maioria, tanto no espaço público quanto fora dele, pode ser boa ou ruim, justa ou injusta, a depender dos valores subjetivos de uma maioria. Não existindo uma infalibilidade moral da maioria. Além disso, o filósofo aponta que é preciso ter cuidado em uma democracia representativa, pois o poder da maioria obriga a todos, até as minorias excluídas das decisões, prevalecendo esse poder independente de ser justo ou injusto. Sobre os perigos de prevalecer uma vontade da maioria, Baptista (2003, p. 196) afirma que:

A chamada democracia representativa, cuja legitimidade está calcada na vontade da maioria, pode tornar-se, sob o prisma dos grupos sociais minoritários, uma verdadeira tirania da maioria, capaz de ignorá-los e até reprimi-los, sem violação da lei (o que a torna opressão legal). A vontade da maioria do povo pode estar tão longe dos ideais de justiça quanto a vontade de um ditador qualquer, ainda que, a primeira vista, pareça inconcebível tal afirmação. Não há como corresponder proporções quantitativas com qualitativas, pois são propriedades distintas e independentes entre si. Portanto, o fato de a maioria estar com a razão (no sentido racional e pragmático do termo) é mera casualidade, nunca uma tendência.

Quando Baptista afirma na citação acima que não há como corresponder proporções quantitativas com qualitativas, está dizendo, em termos mais simples, que a quantidade de pessoas que acreditam, aprovam ou valorizam determinada ideia ou atitude, não está diretamente ligada a qualidade dessa ideia ou atitude, por exemplo, não dá pra dizer que quanto mais pessoas aprovam uma lei, melhor ela é, pois qualidade e quantidade são medidas distintas. Além disso, para o filósofo, mesmo que às vezes a maioria responda aos anseios de toda uma determinada sociedade isso é casualidade, coincidência, e não uma tendência que sempre ocorrerá.

Nessa linha de raciocínio, Mazzilli (2006) declara que democracia não pode ser o governo da maioria das elites, das corporações, dos grupos econômicos e mesmo dos grupos políticos majoritários, pois estes muitas vezes são quem tem influência ou realizam as leis, mas dificilmente defendem os interesses da população. Aliás, aponta que a democracia legítima não pode ser despótica, devendo haver um equilíbrio entre maioria e minoria.

Em harmonia com o relatado até agora, Martins e Mituzani (2011) apontam que democracia não se limita a um entendimento de que é um governo da maioria, e sim que deve haver espaço para as diversas visões políticas, a fim de que haja espaço para essa diversidade, é necessário que haja igualdade de condições para participar da política, sem privilegiar determinadas visões de mundo e subvalorizar outras.

A partir deste ponto, fundamental visualizar determinadas formas para que haja essa tal de “manifestação democrática da diversidade”, com a intenção de que não fique apenas no plano da idealização do que seria um bom sistema de governo. De acordo com Martins e Mizutani (2011), o fundamento de proteção às minorias está constitucionalmente resguardado, e as instituições devem orientar seus agentes públicos a agirem com observância ao artigo 3º, incisos IV da Constituição Federal de 1988, este inciso estabelece:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além do mais, de acordo com os estudiosos, o Poder Legislativo deve permitir a participação das diversas propostas ideológicas e políticas.

Segundo Baptista (2003), a melhor maneira de atender as demandas das diferenças e a questão das minorias em uma democracia é a participação, pois esse fator é garantia de que não haja tirania ou despotismo por parte da maioria. Baptista (2003, p. 203) afirma que “A participação política não deve limitar-se a uma atuação passiva de controle sobre o poder, mas a uma ação ativa de ingerência direta no poder”. O autor cita algumas formas de realizar essa ingerência, como o plebiscito, referendun, ação popular, ação civil pública e mandado de injunção, e que através desses institutos as minorias excluídas podem até não conseguirem tomar decisões, mas pelo menos podem controlá-las.

Nas lições de Baptista é possível absorver a necessidade que as minorias têm de conseguir instrumentos para controlar as tomadas de decisões da maioria, a própria comissão parlamentar de inquérito é uma dessas maneira, mas antes de ir especificamente para este ponto, vale salientar o que reitera Mazzilli sobre o tema:

Entre os direitos básicos das minorias, está o de poderem existir, o de poderem dissentir e exprimir sua dissensão, o de verem-se representadas nas decisões que interessem a toda a sociedade, **o direito de fiscalizar de maneira efetiva a maioria**, e o de, eventualmente, um dia tornarem-se maioria. Enfim, têm o direito de não se verem discriminadas. (MAZZILLI, 2003, p. 2, grifo nosso)

Uma das formas de pôr em prática esse direito de fiscalizar de maneira efetiva a maioria é justamente através das comissões de inquérito, que tem como sua função principal o ato de investigação. Assim, será visto agora propriamente a relação que existe entre CPIs e o direito das minorias parlamentares.

## 2.4 DIREITO DAS MINORIAS PRESENTE NAS CPIS

Como visto anteriormente, para que haja realmente uma democracia, é necessário que as minorias sejam respeitadas e tenham formas de intervir nas decisões da maioria. Caso contrário, não seria uma verdadeira democracia, e sim um sistema de governo tal qual uma ditadura da maioria em que as decisões

importantes de uma sociedade são tomadas por um grupo majoritário, enquanto suprime os desejos e anseios de quem não faz parte desse grupo.

E essa nossa democracia é do tipo indireta, ou seja, o povo não participa diretamente e sim através dos representantes que foram eleitos pelo voto. No Brasil, como previsto no *caput* do art. 45 da Constituição Federal, o órgão que representa o povo é a Câmara dos Deputados, que tem, em tese, a obrigação de zelar pelos interesses dos seus eleitores.

É fundamental compreender que além das minorias ou mesmo dos tipos de discriminações mais conhecidas na sociedade, como origem, raça, cor, sexo, entre outros, existe também a denominada minoria parlamentar, muitas vezes conhecida como oposição. Essa minoria parlamentar é um fato no legislativo brasileiro pois também é um fato na sociedade a existência das minorias em si, grupos como os citados, já que determinadas ideologias e características do povo em uma sociedade são mais comuns que outras, fazendo com que haja mais deputados com o mesmo tipo de opiniões, que muitas vezes não estão dispostos a dialogar com as necessidades dos deputados que foram eleitos por uma minoria do povo. Enfim, essa minoria existe, pois é legítimo a defesa de seus direitos como grupos sociais em uma democracia, sendo elas capazes de eleger seus representantes, mas que esses acabam muitas vezes encontrando obstáculos para aprovar seus projetos.

Devido ao fato de existir uma minoria parlamentar é que a Constituição Federal exige o quórum de apenas um terço dos deputados para que se possa instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito. E essa minoria possa investigar qualquer improbidade na administração do País, ou seja, os atos do Poder Executivo. Porém, importante ressaltar que esse “apenas um terço” não é um número tão pequeno assim, tendo em vista que o número de deputados federais no Brasil é 513, e que um terço desses deputados corresponde a 171 membros.

Através de um breve estudo de direito comparado, pode ser observado como os Países da Alemanha e Portugal conferem um quórum ainda mais facilitador à instituição de CPIs. No direito alemão, o quórum para a criação da CPI é de um quarto dos parlamentares (LFB, art. 44). Já a Constituição de

Portugal estabelece ainda mais as CPIs como uma ferramenta das minorias ao prever o quórum de um quinto do Deputados (art. 181, 4).

Não é também simplesmente pelo fato de existir uma minoria e uma maioria no legislativo que as Constituições geralmente estabelecem um quórum menor para a criação das CPIs, dizer apenas isso limitaria o sentido lógico desse quórum, essa necessidade se faz principalmente pela razão de que muitas vezes a maioria parlamentar é aliada ao governo, ou seja, ao Poder Executivo, e confiar na moralidade da maioria, conferindo um quórum de maioria para instalação das CPIs, poderia gerar uma falha no sistema de freios e contrapesos e na própria separação dos poderes, já que como visto, infelizmente e geralmente não é do interesse do governo ter seus atos fiscalizados.

Importante visualizar tal entendimento a partir do que escreve Hidemberg (2007). De acordo com esse autor, as Comissões Parlamentares de Inquérito são um direito público subjetivo dos parlamentares, além disso, esse direito também é uma faculdade da minoria, pois a maioria geralmente tende a evitar e criar obstáculos para a instauração das comissões de inquérito. Nas palavras de Hidemberg (2007, p.5):

No contexto do parlamentarismo em geral e do presidencialismo latino-americano em particular, o direito público subjetivo da minoria parlamentar à instauração do inquérito parlamentar decorre do dever da minoria parlamentar de fazer oposição à maioria parlamentar e ao Governo que a maioria parlamentar proporciona sustentação no Poder Legislativo — no Brasil, por exemplo, a maioria parlamentar raramente faz oposição ao Governo.

Mantendo a mesma ideia, Carajelescov (2007) afirma que independente de o sistema de governo ser presidencialista ou parlamentarista, o Poder Executivo tende a construir alianças para ter estabilidade e maioria no Poder Legislativo. Devido a esse fator, o jurista afirma que “atentaria contra a lógica sistêmica atribuir o direito do exercício de investigação dos atos de governo, a que também se presta uma CPI, exclusivamente a uma maioria que, em regra, o sustenta politicamente”. (Carajelescov, 2007, p. 77)

Já para Bim (2009), na prática parlamentar existe algo muito comum, que é a questão de muitos membros do Poder Legislativo apoiarem o Poder Executivo, existindo apenas uma minoria que não faz isso, e que essa minoria é

importante e chamada de oposição parlamentar. Em razão desse fato, Bim (2009, p. 36)

As Constituições impuseram quórum diferenciado para que a minoria exercesse o poder fiscalizatório, não podendo ser tolhida pela maioria, uma vez que esta, em regra, não precisa ou não tem interesse em investigar os atos do governo. Ademais, as CPIs não são um tribunal, mas instrumentos de luta entre a oposição e a situação parlamentar, quando não entre a minoria e o Executivo.

Na mesma linha de raciocínio, COSTA (1969) apud CARAJELESCOV (2007) aponta que o poder de instaurar CPIs com o quórum de um terço dos membros do legislativo é algo que o sistema democrático estabeleceu para a minoria, sendo uma prerrogativa desta, e que designar por qualquer modo este poder ao voto da maioria é negar o direito e prerrogativa da minoria parlamentar. Carajelescov também cita um comentário bem definido de Nelson Sampaio sobre esta questão, aduzindo que:

A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente sempre da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo à oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitaria muito o emprego e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública (SAMPAIO, 1946, apud CARAJELESCOV, 2007)

Quando Sampaio aponta que a investigação parlamentar não ficaria sempre dependente da maioria, é preciso esclarecer a ideia de que não é apenas a minoria que pode instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito. O quórum necessário para a criação da CPI é menor com o objetivo de que a minoria também possa, e que isso seja facilitado. Mas a criação de CPIs é um direito de todos os parlamentares. Então supondo que exista exatamente uma minoria de um terço representando um partido, e uma maioria de dois terços representando outro, qualquer desses grupos tem o direito de criar uma CPI. Porém, como estamos observando a partir dos ensinamentos de juristas, essa maioria geralmente não tem interesse em realizar investigações, não podendo a criação



de CPIs ficar exclusivamente sobre seu poder, havendo inclusive a necessidade de que possa ser criada independentemente da sua vontade.

## 2.5 DIREITO DE OPOSIÇÃO E CPI

É possível perceber, tanto em Hidemberg, quanto em Bim e Sampaio um termo muito presente, o direito de oposição. Inicialmente foi tratado esse termo apenas como sinônimo de minoria, o que não é errado, já que geralmente essa minoria faz oposição à maioria do governo e isso é bom para que haja um melhor equilíbrio de forças dentro do próprio Poder Legislativo. Ainda assim, é importante tratar sobre aspectos mais específicos do direito de oposição e sua relação com as minorias parlamentares.

O direito de oposição será tratado principalmente através dos ensinamentos de Lilian Emerique, que pesquisou sobre “o direito de oposição política no estado democrático de direito”. Não são muitos os escritos por especialistas sobre o tema, até porque como a própria jurista afirma, a função da oposição em uma democracia tem pouco destaque nos estudos do campo jurídico.

Emerique (2006), diferentemente do padrão, trata sobre o conceito de oposição não no começo da pesquisa, mas no meio, e difere oposição em um sentido geral de oposição política, sendo a primeira apenas o que equivale a seus sinônimos como discordância, desacordo, enfrentamento e antagonismo, e esta última como “o conjunto de forças sociais que se contrapõem a atuação de um regime ou governo e lutam contra ele de forma não violenta, impugnando sua conduta por razões de conveniência ou legalidade” (EMERIQUE, 2006, p.12)

Interessante salientar que Emerique ressalta o que parece óbvio, mas para alguns pode não ser. A oposição política que se fala, é uma oposição não violenta, é a oposição realizada dentro da legalidade, não como um confronto brusco, que é algo que pode advir da oposição em um sentido geral. Enfim, oposição como forma de que as forças sociais oposicionistas possam ter espaço para discordar do que for inconveniente.

Emerique (2006) não se limita a conceituar, mas também a explorar o direito de oposição na nossa ordem jurídica, aponta a mesma que o direito de

oposição não é consagrado expressamente na ordem constitucional ou legal brasileira. Mas que nem por isso deixa de ser um direito constitucional e fundamental do nosso ordenamento. Lilian fundamenta isso na ideia de que existem três princípios no nosso ordenamento que só podem funcionar se houver direito de oposição, são eles: a democracia, a cidadania e o pluralismo político, dispostos no art. 1º, da Constituição Federal. O direito de oposição é uma das formas de expressão desses direitos, principalmente do pluralismo político.

Para a autora, o pluralismo em si é importante pois em uma democracia que preza pelo pluralismo político não se busca a unanimidade, pelo contrário, busca-se “institucionalizar a divergência”, permitindo que os representantes dos diversos tipos de interesse tenham força e formas para defendê-los. Emerique descreve bem a relação entre oposição e pluralismo quando afirma o seguinte:

A presença da oposição em um cenário político e o grau de liberdade de que dispõe para atuar na sociedade denotam, em maior ou menor medida, o pluralismo político vivenciado pela comunidade. A oposição é uma expressão do pluralismo, sem a qual um Estado não conta com uma autêntica legitimidade democrática. (EMERIQUE, 2006, p. 11)

Resumidamente, quanto maior a presença da oposição e formas que ela tem de liberdade de ação, mais há de fato um pluralismo político, que é um dos princípios e fundamentos da nossa democracia. Para Carajelescov, apesar de o direito de oposição não se encontrar expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, ele está manifestado implicitamente em diversas normas constitucionais tais como:

a liberdade de criação de partidos políticos (art. 17); na garantia de proporcionalidade na composição das comissões congressuais (§ 1º do art. 58), resguardando, assim, o direito de participação das forças políticas minoritárias; na legitimidade do partido político com representação no Congresso Nacional para a deflagração do controle concentrado de normas perante o Supremo Tribunal Federal, por intermédio de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, inc. VIII); na exigência de quórum qualificado para emenda à Constituição (três quintos dos membros, em dois turnos, de cada uma das Casas do Congresso Nacional ex vi do art. 60, § 2º) (CARAJELES COV 2007, p. 81)

Além de conceituar e entender como o direito de oposição está inserido no Brasil, Emerique (2006) também descreve a função e a importância da

oposição. Basicamente existem duas funções mais importantes da oposição: a de dissentir e a de fiscalizar e controlar, essas últimas se unem em uma mesma função.

A função de dissentir é importante para a oposição pois ela é uma atividade básica de opor-se e isso se torna necessário pois em uma sociedade política é fundamental que haja divergências através da multiplicidade de opiniões. Assim, os conflitos que advém do pluralismo político não devem ser reprimidos, e sim trabalhados, respeitados e entendidos, pois “Não se resume o governo ao exercício do poder pelo(s) grupo(s) vencedor(es), mas na atividade tanto da oposição como da situação na condução da vida política de um Estado”. (EMERIQUE, 2006, p. 13)

Emerique se refere a maioria ou grupo vencedor às vezes pela denominação de “situação”. Para a pesquisadora, a outra importante função ao desempenho político da oposição é a fiscalização e o controle do governo, e a oposição realiza isso enquanto uma minoria política, tanto no parlamento, quanto em outras instâncias sociais.

Para Emerique (2006, p.13), “A fiscalização sobre a maioria que apoia o governo tem relevo no cotidiano, para fins de avaliação crítica da condução das políticas públicas.” Isto é, a fiscalização da maioria pela oposição é importante, pois serve como uma crítica construtiva ao governo.

A visão da jurista em toda a pesquisa, não é de uma oposição que impeça o governo de administrar o Estado, e sim para ajudar a governar melhor com a crítica, mostrando seus equívocos e falhas. E enfim, aponta que haverá um bom governo democrático quando a maioria conseguir conviver com uma oposição que não seja limitada pelo próprio poder da maioria.

Para finalizar este tópico, é necessário deixar claro como as Comissões Parlamentares de Inquérito servem como um instrumento da oposição. Já é sabido com os ensinamentos de Emerique que uma das funções mais importantes da oposição é investigar e controlar, pois bem, as CPIs têm justamente essa função, pois elas fiscalizam e controlam através da investigação parlamentar.

No País da Espanha, as Comissões Parlamentares de Inquérito, são criadas apenas por deliberação plenária, ou seja, por vontade maioria. Assim,

Carajelescov (2007) cita o entendimento e crítica de Foruria sobre essa situação, em que o pesquisador descreve:

A criação das Comissões de investigação exige a aprovação do Pleno, convertendo-se desta maneira no único instrumento de controle parlamentar que não pode ser utilizado em um primeiro momento pela oposição parlamentar. Prima, portanto, mais sua configuração como Comissão parlamentar, criada por decisão do Pleno, do que como instrumento fundamental de controle parlamentar, à disposição da oposição, com a consequência de que a maioria parlamentar costuma negar-se a estabelecer um mecanismo que tem por objetivo o controle das atividades de 'seu' Governo (FORURIA, 1991, p.85, apud CARAJELESCOV, 2007, p. 78)

A ideia que Foruria passa nessa situação das CPLs na Espanha é que quando as Comissões de inquérito deixam de ser um direito da minoria parlamentar que faz a oposição, para ser submissa à vontade do pleno, o instituto perde a sua função de instrumento de controle e fiscalização, já que a maioria parlamentar tende a não estabelecer mecanismos de controle do governo. Dessa forma, pode ser entendido que as CPLs apenas conseguem funcionar corretamente exercendo sua função de investigação, se estiverem à disposição da oposição parlamentar, ou seja, se a oposição puder instaurar esse instrumento de investigação e correção de falhas do governo, independente da vontade de uma maioria do legislativo, sem ser limitada por essa maioria, e tendo nas comissões um instrumento de fácil acesso.

Carajelescov (2007, p.79) “aponta que o direito de a minoria fazer instaurar inquérito parlamentar é corolário do direito de oposição”. Nesse sentido, podemos ver a nítida relação entre direito de oposição e CPLs, já que a prerrogativa de criá-las é consequência ou advém do direito de existência de uma oposição não reprimida pela maioria, e de uma democracia que efetivamente respeita o pluralismo político, sendo esse princípio uma das fortes bases da maioria das democracias modernas. Após todos esses pressupostos e fundamentos mencionados para conferir legitimidade e notoriedade às comissões de inquérito, no próximo capítulo será abordado efetivamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade em que é possível observar diversas lições importantes sobre as comissões de investigação.

### **3 CRÍTICA AOS ARGUMENTOS UTILIZADOS NOS VOTOS PRÓ CONSTITUCIONALIDADE DO ART.35, § 4º DO RICD.**

Como exposto no capítulo anterior, o art. 35, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, impetrada por alguns partidos políticos com representação no Congresso Nacional, que são legitimados para propor essa modalidade de ação no Supremo Tribunal Federal. A petição inicial com pedido de liminar ocorreu em 1997, assim como o julgamento improcedente da liminar. Já o julgamento pelo pleno do Tribunal também improcedente ocorreu no ano 2000. Para uma melhor inserção na situação, vale a pena deixar descrito a Ementa do julgamento do pleno:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. INSTAURAÇÃO. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESTRIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUÍ-LA ENQUANTO ESTIVER FUNCIONANDO PELO MENOS CINCO DELAS. 1. A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1635, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2000, DJ 05-03-2004 PP-00015 EMENT VOL-02142-02 PP-00168)

Já foi demonstrado, através da fundamentação no direito de minoria, direito de oposição e democracia, a necessidade e importância de não se limitar instrumentos que servem de meios de controle e fiscalização do governo por uma minoria ou oposição. Mas não bastando tais pressupostos, esta etapa da pesquisa busca contrapor os argumentos utilizados pelos votos dos ministros vencedores no julgamento da ADI em análise, a fim de que se perceba a inconstitucionalidade do § 4º do artigo 35 do RICD.

Importante destacar alguns pontos antes de iniciar especificamente a análise e a crítica. Os argumentos que serão contrapostos nesta fase são

principalmente os advindos da própria Câmara dos Deputados, de quando foi solicitado prévias informações antes de instaurar a ADI, as quais foram prestadas pelo presidente da Câmara na época, Michel Temer. E também os argumentos utilizados pelo ministro-relator Maurício Corrêa, que foi o maior e mais argumentado voto dos vencedores, tendo praticamente os demais ministros apenas reforçado e seguido o relator. Assim, apenas será citado outros ministros dos que julgaram improcedente quando os mesmos argumentaram algo novo, ou se houver necessidade de ressaltar a ideia passada pelo relator.

Nesse sentido, é preciso compreender que votos de ministros do Supremo Tribunal Federal geralmente tendem a ser longos, no entanto a presente pesquisa foca em analisar e criticar a ideia central de cada argumento, às vezes tendo a necessidade de resumir, mas sem nenhuma intenção nem tentativa de com isso desacreditar o outro lado, e sim de deixar a leitura fluída e focar no essencial, sendo fiel aos fatos e aos argumentos utilizados tanto pelos ministros vencedores quanto pelos vencidos.

Outra informação importante é de que houve dois julgamentos, o da liminar do ano 1997, e o julgamento plenário, do ano 2000. E devido a isso, alguns ministros como o próprio relator apenas repetiram ou só modificaram pouco o seu voto. Dessa forma, as vezes o argumento de determinado ministro será demonstrado tendo como referência o julgamento liminar, e em outras o julgamento do pleno.

Por último, vale dizer que, nesta ADI, quando um membro do Supremo Tribunal Federal profere seu voto, dificilmente está contrapondo um ponto específico do que disse outro membro, mas nesta pesquisa, em alguns momentos também será utilizado os argumentos dos ministros que eram contra a norma regimental, contrariando esses pontos específicos, por motivo de ter entendido como alguns argumentos foram de certa forma passados mais despercebidos, e para que haja também uma compreensão mais centralizada.

### 3.1 DOS INCISOS III E IV DO ART. 51 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Câmara dos Deputados (2000, p.172) citou inicialmente no julgamento da ADI nº 1635-1, com o objetivo de fundamentar a constitucionalidade do art.

35, § 4º do RICD, os incisos III e IV do art. 51 da Constituição Federal, afirmando que as competências designadas por estes dispositivos são um poder-dever usado para regular suas atividades e para resguardar sua autonomia e independência. Os dispositivos da CF estabelecem:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

III - elaborar seu regimento interno

V – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988)

Em acordo com esse entendimento, o relator Maurício Corrêa (1997, p.176) no início do seu voto, também ressaltou o mesmo dispositivo, aduzindo:

Quanto ao núcleo do pedido há que se aduzir que o inciso III do artigo 51 Constituição Federal assegura a Câmara dos Deputados a elaboração do seu regimento, e o inciso IV deste mesmo dispositivo, a ela garante dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos.

Foi observado que esse argumento inicial tentou se fundamentar na ideia de que, devido ao fato de a norma regimental realizar a limitação à norma constitucional das CPIs, tendo por base um direito advindo da própria constituição, ou seja, o de elaborar seu regimento e dispor sobre sua organização e funcionamento, não estaria a norma regimental ferindo qualquer preceito, sendo apenas seu direito de autonomia e independência.

Porém, o que se vê na verdade é que esse pensamento utilizado pela Câmara dos Deputados e pelo relator da ADI tem seus equívocos, pois dizer que um determinado órgão público têm a competência privativa para realizar qualquer ato, significa apenas que esse ato não será realizado por um terceiro, sob pena de não haver legitimidade e o ato ser considerado nulo ou anulável. Nesse sentido, um ato de competência privativa ou exclusiva de qualquer determinado órgão ou autoridade pública, deverá ser realizado por esse, mas isso não significa que o ato possa ir contra ou mesmo ultrapassar limites

previstos em outras normas hierarquicamente superior de um determinado ordenamento.

Na teoria Constitucional, observa-se que uma norma constitucional não exclui a outra, por exemplo, em um conflito entre normas que tratam sobre direito fundamental, não se realiza a resolução do problema sobrepondo uma delas a outra, e sim buscando uma harmonia, para que nenhuma seja prejudicada. Com esse raciocínio, dizer que se pode limitar um direito previsto, com base em outro também previsto não parece uma opção razoável neste tipo de conflito.

Em nenhum momento a autonomia e independência da Câmara dos Deputados foi posta em xeque, para que fosse criada uma norma que limita outra. De modo contrário, a norma constitucional que sofreu a ação da norma regimental, sendo limitada, teve sua força diminuída, e não apenas isso, é uma norma para ser utilizada pela própria Câmara, então por qual motivo, pelo menos em tese, falar sobre garantia de independência se não houve interferência de nenhum outro poder.

Sobre tal conteúdo, Carajelescov (2007) leciona que normas regimentais não podem realizar limitações, mesmo que para disciplinar seu funcionamento, se isso desfigurar o que está estabelecido na Constituição, o jurista se refere a Carta Magna como viga mestra do instituto das CPIs, e para ele algo que abale essa estrutura de alguma forma, não deve ser feito. Além disso, para o referido autor, é necessário que haja uma harmoniosa aplicação da Constituição, o que não acontece se a norma do RICD tratada é considerada constitucional, pois não dá para atingir um fim pretensamente constitucional, através de maneiras que a constituição não autoriza como é o caso.

Não dá para considerar que apenas devido ao fato de a Constituição ter dado a competência para a própria Câmara elaborar seu regimento interno, que este órgão possa realizar este documento de uma maneira que vá contra o que está disposto na própria Carta Política, fundamental lição de Carajelescov, aponta que:

não é passível de amparo constitucional que o regimento da Câmara, para atender a uma diretriz presente na Constituição Federal, consubstanciada no funcionamento racional do Parlamento e preservação da plenitude de suas funções (art. 51, incs. III e IV, da CF), descumpra outra, que elenca no rol de direitos das minorias



parlamentares o direito de instituir comissão de investigação (art. 58, § 3º, da CF) (CARAJELESCOV, 2007, p. 97)

Basicamente, o que demonstra essa citação, e o que tentou se demonstrar através do exposto até agora, poderia ser resumido, lógico que de modo simplificado, que não se pode criar um direito prejudicando outro. E que não foi razoável que se julgasse a ADI improcedente, pelo motivo dos dispositivos citados até então pela Câmara e pelo ministro relator.

Para Marco Aurélio (2000, p. 184), no julgamento da ADI, não se deve buscar a harmonia da Constituição com o regimento, e sim o contrário, pois o dispositivo constitucional se sobrepõe ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Já o ministro Celso de Mello, com entendimento parecido, e visando especificamente a crítica aqui feita, afirmou que:

o voto do eminente relator, ao valorizar um aspecto absolutamente secundário da questão reduziu a controvérsia constitucional - que se mostra tão decisiva, tão importante e tão essencial na definição dos poderes de fiscalização das minorias parlamentares a uma dimensão de pura e inferior regimentalidade, evidentemente incompatível com a magnitude do tema que emerge da interpretação pertinente ao alcance e ao sentido do art. 58, § 3º, da Carta Política. (MELLO, 2000, p. 197)

O ministro quando fala sobre um aspecto absolutamente secundário da questão, está se referindo principalmente a questões que ainda serão tratadas aqui como, por exemplo, se ter muitas CPIs atrapalha as outras atividades da Câmara dos Deputados, pois, para o membro do STF, o importante é a controvérsia constitucional, ou seja, se uma mera norma regimental deveria ter o poder de limitar um direito que pelos seus próprios argumentos acima, é considerado como essencial. Enfim, por todos os motivos expostos até então, o presente trabalho não pôde “filiar-se” aos argumentos descrito inicialmente pela Câmara e pelo ministro Maurício Corrêa para fundamentarem sua decisão. Devendo agora analisar as outras questões.

### 3.2 DA POSSIBILIDADE DE PREJUDICAR OUTRAS ATIVIDADES

Esta etapa da análise gira em torno da situação de que se houver muitas Comissões Parlamentares de Inquérito, isso poderia ser prejudicial para as outras atividades da Câmara dos Deputados, devido ao fato de que para realizar uma CPI é necessário dispor de recursos humanos e financeiros do órgão que poderiam ser usados em outras atividades.

Assim a Câmara dos Deputados (2000), representada pelo seu então presidente, Michel Temer, afirma que não há possibilidades de que seja instalada e funcione correta e simultaneamente um número elevado de comissões de inquérito, pois isso poderia comprometer o funcionamento de outras atividades do órgão, como a sua organização e as atuações parlamentares no geral.

Já sobre esta questão, o ministro Maurício Corrêa (1997, p. 232) se pronunciou apontando que não seria razoável que fosse facultado aos deputados o direito de instalar CPIs infinitamente, estabelecendo o funcionamento de dezenas de comissões simultâneas, pois isso geraria uma grande movimentação de servidores, podendo provocar a ausência de parlamentares nas sessões plenárias e em outras funções importantes do parlamento.

Esse é com certeza o provável argumento utilizado que mais tem sua razão de existir. E, também, o mais difícil de se colocar em uma posição contrária, pois é algo que existe no mundo dos fatos. As Comissões Parlamentares de Inquérito realmente necessitam de uma boa movimentação de servidores e recursos do órgão para que possam funcionar corretamente. E o objetivo desta pesquisa não é realizar qualquer crítica descabida apenas com o intuito de fazer valer a visão que se propõe. Ainda assim, essa questão por si só não pareceu suficiente para legitimar a limitação do instituto pela norma regimental e, dessa maneira, é preciso realizar algumas considerações importante sobre esse fato tratado.

Primeiramente, torna-se fundamental perceber um tipo de argumento que pode ser entendido com certo tipo de analogia, que talvez para alguns possa parecer simples, mas que às vezes bons argumentos advêm de questões simples. E a questão que se percebe aqui é uma determinada ampliação no

mínimo incomum para resolver algo que poderia ser resolvido de outras maneiras. A analogia que se fala gira em torno de frases como, “Para matar um inseto, não é preciso destruir toda a casa.” Ou seja, não se resolve um problema com atitudes que causem mais problemas, ou simplesmente outros problemas que precisem ser resolvidos depois. Nesse sentido, agora falando especificamente do caso, é realmente necessário criar uma norma limitadora, para que os Deputados, que deveriam por si saber seus limites de quantas comissões e atividades podem participar, causando assim uma limitação geral no parlamento?

A posição deste pesquisador é de que isto não é necessário, pois é um dever dos próprios deputados e dos seus secretários parlamentares ter a noção de quantas Comissões podem integrar, sem que isso cause um desequilíbrio de sua participação em outras atividades. Não necessitando para isso da criação de uma norma que limite a todos, mantendo a possibilidade de que se houver a necessidade de um deputado ou partido integrar mais de cinco comissões que o faça, mantendo sua liberdade de participar das investigações que achar necessárias. Enfim, nesse sentido, é preciso entender que é necessário haver responsabilidade política, e que limitar norma da Constituição não é o caminho para que haja organização.

Outro ponto que pode ser observado como hipérbole, são afirmações tais como “criar CPIS infinitamente”, “criar dezenas de CPIS”, “inúmeras CPIs simultâneas. Como se não houvesse um processo, como se um pequeno grupo num “estalar de dedos” conseguisse criar uma comissão de inquérito, como se não precisasse de 171 deputados para que só assim uma CPI conseguisse ser criada. As últimas legislaturas mostram que não há na Câmara tentativas desenfreada de se criar Comissões Parlamentares de Inquérito, pouco se houve falar de algum momento em que já estivesse funcionando concomitantemente cinco comissões e se tentasse uma sexta, precisando de um projeto de resolução. Essa seria uma situação excepcional, mas se, em algum momento, houver necessidade, por motivos de atos desenfreados do governo, ou já existência de muitas comissões criadas pela maioria parlamentar, que se possa ter opção de fazê-la, sem a necessidade de submeter ao plenário-

O ministro Marco Aurélio faz um comentário no mínimo interessante que pode ser enquadrado aqui nesta situação:

Evoca-se o pequeno número de deputados federais - 513 - e a impossibilidade de se ter em funcionamento, mais de cinco comissões parlamentares de inquérito, fico a imaginar qual seria o número ideal em relação às assembleias e as câmaras que contam com um número muito menor de integrantes. (MELLO, 2000, p.183)

O número de deputados estaduais em uma assembleia e o número de vereadores em uma câmara municipal é irrisório se comparado ao número de deputados federais. E uma comissão de inquérito nesses órgãos que têm menos recursos que um órgão do legislativo federal, não é menos trabalhoso por ser um inquérito de âmbito estadual ou municipal. Caso todas as assembleias seguissem a mesma linha de raciocínio, seria capaz de reduzir o número em apenas uma em funcionamento, isso porque não dá para ser menos que uma, visto que se fosse calculado proporcionalmente o “número ideal em relação às assembleias”, era capaz, de na mesma lógica, de obter um número decimal menor que 1. Isso prejudicaria o instituto das CPIs, e consequentemente o poder de investigação em todos os entes federativos. Felizmente não é comum ver esse tipo de limitação em regimentos internos de assembleias e câmaras.

A crítica, desenvolvida neste tópico, foi iniciada com uma simples analogia, e também termina com outra, mas esta final feita pelo ministro Marco Aurélio, que a fez com base no funcionamento dos recursos no STF, nas suas palavras:

A limitação é estranha ao texto constitucional, contrariando a norma do artigo 58 § 3º fico a imaginar uma Ação direta de constitucionalidade ajuizada contra o regimento interno de um tribunal que limite, quanto ao ingresso no protocolo, o número de recursos a serem apreciados. o argumento quanto ao pragmatismo, e a necessidade de se proceder a entrega da prestação jurisdicional em tempo hábil seria suficiente a mitigar-se o alcance da regra do artigo 5º, inciso xxxv da carta da república? a meu ver a resposta é negativa. não podemos fechar as portas dos tribunais aos jurisdicionados. (MELLO, 2000, p.184).

De forma mais didática, o ministro argumenta que o regimento interno de um tribunal não poderia limitar a quantidade de recursos que podem ser

impetrados pelos advogados, com o fundamento de que muitos advogados já entraram com recursos e que a partir de determinado ponto é preciso esperar, para que não haja lentidão no processo dos outros. Além disso também cita o artigo 5º, inciso XXXV da CF, esse estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Os tribunais muitas vezes lidam com sobrecarga de processos, nem por isso criam normas em seu regimento que limitem a quantidade de pessoas que podem entrar com ações originárias, recursos e outros instrumentos. Do mesmo modo, não deveria a Câmara dos Deputados realizar uma limitação, que pode vir a prejudicar a instauração de uma CPI por uma minoria que esteja observando algo ímprobo sendo realizado por atos do Poder Executivo. Seja comum ou seja temporário, em situações excepcionais, órgãos públicos por vezes lidam com uma sobrecarga nas suas atividades, como é o caso por exemplo, dos órgãos eleitorais nos anos que tem eleição, mas nem por isso costumam criar limitações estranhas ao exercício de suas atividades, do mesmo modo a Câmara dos Deputados não deveria limitar um instrumento que pode sim por vezes gerar uma maior sobrecarga de recursos.

Com essa visão em mente, até é compreensível que a existência de muitas CPIs possa gerar dificuldade na organização e na manutenção de outras atividades parlamentares, porém este argumento não se revelou suficiente para gerar a limitação do número de CPIs pela Câmara dos Deputados como consta do seu regimento interno.

### 3.3 DA VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO

A análise deste tópico envolve questões parecidas com a da primeira crítica que foi feita aos artigos da Constituição utilizados para fundamentar a constitucionalidade da norma regimental, mas ainda assim diferentes. E o debate se desenvolve no tocante a questão se a Câmara dos Deputados ao criar a norma regimental que limita o número de CPIs em funcionamento simultâneo foi além dos seus limites e lesionou o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Sobre essa questão, a Câmara dos Deputados (2000, p. 173) afirmou que não ultrapassou nenhum limite da norma que garante o poder de criar as comissões. Pois o regimento interno ao delimitar o número de CPIs, agiu dentro de sua esfera normativa, ou seja, dentro da legalidade. E que assim, a norma regimental não violou o art. 58, § 3º da Constituição Federal, não podendo ser a norma atacada e considerada inconstitucional.

O que o ministro Maurício Corrêa (1997, p. 232) apontou que está relacionado a questão é que apesar de o Art. 58, § 3º não estabelecer nenhum tipo de limitação para que as comissões de inquérito sejam realizadas, o mesmo artigo não prescreveu que os regimentos internos da Câmara dos Deputados ou mesmo do Senado Federal não possam impor determinadas formas de controle para que as mesmas sejam criadas.

Essa primeira argumentação de que a norma regimental não violou a Constituição pois agiu dentro de sua esfera normativa, já foi tratada na primeira crítica, mas cabe um breve comentário. Agir dentro de sua esfera normativa é o mesmo que apenas criar normas nos limites de sua competência, sem invadir a competência de outros órgãos, autoridades ou entes federativos. Nesse sentido, a Câmara é realmente quem tem a competência para elaborar seu regimento, porém essas não é a questão que está sendo tratada aqui. O conflito está em esse ato, mesmo dentro da competência, ter ultrapassado os limites e violado outra norma.

Já comentando sobre o que argumentou o ministro relator, por alguns motivos já vistos e por alguns que veremos, exceto o fato de estabelecer que é necessário um terço dos deputados para criar CPIs, a Carta Magna não estabeleceu nenhuma outra limitação para que as mesmas fossem criadas, pois o objetivo era exatamente esse. E dizer que o mesmo artigo não estabeleceu que os regimentos internos não podem realizar outras limitações, não é fundamento para uma norma regimental reduzir o alcance de uma norma constitucional.

Um exemplo também com normas constitucionais que pode ser usado aqui é, por exemplo, o art. 17 da Constituição Federal dispor que é livre a criação de partidos políticos, mas não dispor que o regimento interno da Câmara não possa limitar a quantidade de partidos presentes na câmara, tendo um novo

candidato que se filiar a um já existente, não é fundamente para que o órgão através de seu regimento possa limitar em 20, 30, 50, o número de partidos, para não haver desorganização.

Assim, é preciso observar então o que alguns dizem especificamente sobre a norma instituidora das comissões na Constituição. Para Marco Aurélio (2000, p.183)

Notamos, no artigo 58 § 3º da Constituição Federal, que não há limitação no número de comissões. No momento em que um terço dos integrantes da casa delibere sobre a necessidade da instalação de uma Comissão parlamentar de Inquérito, esta se torna imprescindível.

Nesse caso, para o ministro, está claro que não houve pela Constituição Federal e nem deve haver, por parte de outros documentos, uma limitação, pois se um terço dos membros achar que é necessário, o inquérito deve ser criado. Já Carajescov, trouxe uma importante lição, dizendo que o requerimento de um terço dos membros não é um critério para uma posterior deliberação, e sim o critério para a criação *sem si*. Como descreve o jurista:

Não disse que somente se cria comissão de inquérito se o requerer um terço dos membros da câmara, ou das câmaras, ou que tal requerimento, assinado por um terço, é pressuposto para as deliberações, e sim que, se for requerida a criação por um terço, se criará.

Além desses conteúdos sobre o que dispõe o dispositivo constitucional das CPIs, é preciso retomar algumas questões que foram introduzidas no primeiro capítulo. Esse assunto retomado é o de que o § 4º do artigo 35 do RICD não apareceu no ordenamento jurídico brasileiro pela primeira vez na atual Constituição. Antes da Constituição de 1988, houve a constituição de 1967, essa instaurada sob a égide de um regime ditatorial. Já foi exposto como geralmente regimes ditatoriais buscam a concentração do Poder Executivo e formas de limitar outros poderes. Assim, estava presente no art. 30, parágrafo único, alínea “d”, da anterior Constituição brasileira essa limitação que não foi recepcionada pela atual ordem constitucional.

Sobre não ter sido recepcionada, na teoria constitucional ocorre que quando uma nova constituição é criada, geralmente com o objetivo de substituir a anterior que não mais se adequa a ordem política do momento, as leis que não são compatíveis com a nova constituição são revogadas automaticamente, é o que se chama não recepção. Então, para que uma lei anterior seja válida numa ordem constitucional nova, é necessário ter compatibilidade material perante a recém constituição. Como já foi demonstrado, a norma foi criada para limitar o poder de investigação do Poder Legislativo sobre o Executivo, e não com o objetivo de organização. Sendo assim, como uma lei que foi criada com esse objetivo poderia ter compatibilidade com a atual constituição que está permeada de valores que visam consolidar uma democracia? Um dos argumentos utilizados anteriormente para tentar conferir legitimidade a norma regimental foi de que a Constituição Federal não afirmou que o regimento interno também não poderia estabelecer parâmetros ao funcionamento das CPIs. Ora se houvesse a intenção de se colocar algum limite quantitativo além da necessidade de um terço dos membros, bastaria recepcionar a limitação presente na constituição anterior, ou então alguma limitação parecida. Os Constituintes de 1988 com certeza observaram ou pelo menos sabiam o que dispôs a Constituição de 1967 sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, e quando da elaboração da nova Constituição, preferiram não impor esta limitação. Assim, também por este motivo da não recepção da limitação é que esta pesquisa tem a visão de que a norma regimental ultrapassou os seus limites com o § 4º do artigo 35. Nessa mesma visão, Salgado (2001, p 58) apud Carajelescov (2007, p. 97) afirma:

Em verdade, o preceito regimental, ao cercear o direito da minoria (um terço), submetendo-o à vontade majoritária do plenário, reveste-se de inconstitucionalidade, posto que a norma da CR de 1969, na qual se inspirou, não mais existe, abolida que foi pela Constituição de 1988"

Quando a Câmara dos Deputados elaborou o seu regimento interno e dispôs sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, deveria ter mantido a harmonia com a Constituição, que nenhuma limitação em relação a quantidade total de comissões estabeleceu. Podemos citar aqui o princípio da simetria que



não trata especificamente da simetria que deve haver entre a Constituição e o regimento, mas que podemos retirar importantes lições.

De acordo com este princípio é necessário que exista uma relação simétrica entre as normas da Constituição Federal e das Estaduais e Municipais. No nosso sistema de divisão dos entes federativos, os Estados-Membros e os Municípios são independentes, possuem autonomia, mas devem respeitar os limites estabelecidos pela Constituição Federal. Nesse sentido, os Estados-Membros e os Municípios se organizam preservando o mesmo modelo constitucional adotado pela União.

A mesma situação é observada quanto à Câmara dos Deputados, esse é um órgão que tem autonomia e competência para se auto-organizar através do seu regimento interno, mas esse documento sendo inferior em uma escala de hierarquia das normas, conforme a teoria constitucional e o Direito brasileiro no geral, deve preservar o que está disposto na Constituição Federal. Além do mais, e como o nome já diz, é a Lei Fundamental que dá fundamento às demais normas e também a todos os poderes do Estado. Devendo então o Regimento Interno da Câmara dos Deputados respeitar e também buscar seu fundamento de validade perante as normas constitucionais, o que não acontece quando o dispositivo desrespeita a Carta Magna. A limitação de apenas cinco comissões que podem existir ao mesmo tempo na Câmara dos Deputados é estranha ao texto constitucional, que não estabelece nenhuma limitação que vá além dos requisitos de criação já comentados.

Por todos os motivos que foram comentados, a perspectiva adotada nesta pesquisa é a de que o dispositivo do regimento interno violou sim a lei constitucional, ultrapassando seus limites e criando uma limitação inexistente e não intencionada pela Carta Magna.

### 3.4 DA POSSIBILIDADE DE PREJUDICAR A FUNÇÃO LEGISLATIVA

O conteúdo tratado neste tópico diz respeito especificamente a afirmação do ministro Maurício Corrêa (2000, p. 179) “O limite de cinco comissões parlamentares de inquérito, tem como primordial objetivo, evitar que não se esvazie a função essencial do poder legislativo que é a elaboração das

leis.” Assim, para o ministro relator do caso, um dos principais objetivos da limitação é o de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não atrapalhem a função principal do Poder Legislativo de Legislar, de criar leis.

Quando foi tratado da função fiscalizadora do Poder Legislativo no primeiro capítulo, foi salientado a sua importância, e como esta função está em par de igualdade com a função de legislar. Por este motivo não será alongado muito mais essa questão, apenas feito alguns comentários para ressaltar e demonstrar que o argumento citado está equivocado.

Segundo Celso de Mello (2000, p.193), o Poder Legislativo possui três funções essenciais que o ordenamento constitucional estabeleceu, são elas, a função legislativa, a função representativa e a função fiscalizadora. Essa função representativa que não foi tratada aqui nesta pesquisa, gira em torno do fato de que a própria Constituição estabelece que a Câmara dos Deputados representa o povo, e o Senado Federal representa os Estados. Enfim, devido a impossibilidade de haver uma democracia totalmente direta, os deputados e senadores que são os membros do Poder Legislativo agem em representação aos seus eleitores.

A função legislativa e fiscalizadora já foram abordadas anteriormente, cabe apenas dizer que, quando a Constituição estabeleceu as funções do Poder Legislativo, não apontou qualquer hierarquia entre elas, sendo todas igualmente expressões importantes do parlamento. Com esse raciocínio, limitar as comissões de inquérito, que é o instrumento mais importante da função de fiscalização, com o objetivo de proteger outra função, parece estranho se pensarmos que não se melhora o Poder Legislativo limitando uma de suas funções em benefício de outra.

Fundamentando o que foi dito sobre a CPI ser o principal instrumento da função fiscalizadora, o ministro Celso de Mello (2000, p. 194) afirma: “o instrumento mais eficaz, no plano das atividades fiscalizadoras do Poder Legislativo, é, sem dúvidas, a comissão parlamentar de inquérito” e, além disso, sobre a função de investigar não estar em um patamar inferior. Mello (2000, p.194) aduz: “O poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções

institucionais do legislativo, a fiscalização dos atos de governo traduz missão inerente à própria essência da instituição parlamentar.”

O próprio ministro Maurício Corrêa (1997, p. 233), também afirmou “Quanto mais fiscalização das ações governamentais, tanto melhor para um país que caminha na busca da consolidação da cidadania”, já o ministro Marco Aurélio (2000, p. 191) afirma que:

As Comissões Parlamentares de Inquérito consubstanciam instrumento ao alcance da minoria. Qualquer requisito que venha a ser imposto por diploma ordinário para obstaculizar-lhe a instalação - e não imagino, aí, a fila de requerimentos ou de deliberações para instalação futura dessas comissões - conflita, pelo menos sob o meu olhar, sob a leitura que faço da carta da república, com esse mesmo diploma.

Os outros tipos de deliberações do legislativo, como as para se criar leis, não pode ser um requisito que se torne um obstáculo a instituição de comissões de inquérito, principalmente se for imposto por um diploma ordinário, ou seja, qualquer código normativo que esteja abaixo da Constituição Federal, como é o caso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Outro ponto importante que deve ser abordado é o fato social de, que se for bem observado, a questão de elaborar leis nunca parece ter sido um problema na política brasileira, pelo contrário, grande quantidade de leis são criadas todos os anos, o mesmo não poder ser falado em relação a qualidade dessas leis, que muitas vezes levam consigo sobrecarga ao Poder Judiciário, que precisa estar realizando controles de constitucionalidade e legalidade sobre estes dispositivos.

Aliás, do que adianta sobrepujar e facilitar a função do Poder Legislativo de criar leis, se no mesmo órgão não funcionar um bom sistema de investigação que garanta que as leis criadas estão sendo realmente eficaz e cumpridas. Em relação a isso, aponta Salles (2015) “apesar do intuito de equacionar problemas e sanar as necessidades oriundas da sociedade, há dificuldades na aplicação de algumas das leis propostas pelo Legislativo pela falta de capacidade de fiscalização do Executivo”.

É certo que as leis não são feitas apenas para que sejam cumpridas pelo Poder Executivo, existem todos os tipos de leis na sociedade, que devem ser

respeitadas pelos mais diversos setores. No entanto, o Poder Executivo, devido a sua função de administrar o país, é responsável por dar início prático a muitas delas, e se houver uma desenfreada elaboração de leis sem fiscalização de que realmente o seu conteúdo e sua finalidade será realizada, a lei será válida, mas não eficaz, já que a atividade para qual foi criada não está sendo desenvolvida.

Fora essa questão, Barroso (2008, p.1) apresenta um importante ensinamento:

Com a crescente hegemonia do Executivo no processo legislativo - pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei -, a ênfase da atuação do legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do poder público.

Hoje, mais do que antes, é possível perceber uma grande atividade do Poder Executivo na elaboração de leis, realizando a sua função atípica de legislar, através dos instrumentos de sua competência como os citados. É isso que Barroso denomina de crescente hegemonia do Executivo no processo legislativo. Assim, caso não haja uma boa fiscalização do órgão responsável por isso que é o Poder Legislativo, poderíamos estar caminhando para um cenário de muitas leis com pouca aplicabilidade ou pior, muita aplicabilidade de leis sem qualidade, que só gerariam problemas para a sociedade e para o Poder Judiciário.

Enfim, seguindo tudo que foi mencionado, não há como falar em uma função essencial do parlamento que seja superior às outras, é preciso que haja harmonia entre as funções e que todas tenham sua força. Nesse sentido, limitar uma das funções para focar em outra não parece um fundamento lógico, nem um ato que funcione para melhorar a autonomia de um determinado poder do Estado seja ele qual for.

### 3.5 DA LIMITAÇÃO NÃO IMPEDIR A REALIZAÇÃO DE OUTRAS COMISSÕES

A análise desta fase da pesquisa se desenvolve em crítica aos argumentos que legitimaram a constitucionalidade da norma regimental com

base no fato de que o § 4º do art. 58 do RICD não estabeleceu uma proibição absoluta quando já estiver em funcionamento simultâneo cinco Comissões Parlamentares de Inquérito, tendo em vista que o final do § 4º estabelece: “salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no caput deste artigo.” Ou seja, já havendo cinco CPIS, bastaria um projeto de resolução com o mesmo quórum das comissões, para talvez conseguir que o instituto fosse instaurado.

Então em relação a isso, o ministro relator Maurício Corrêa (2000, p.179) declarou que o Advogado Geral da União apontou que o limite de cinco comissões não impede a criação de outra, basta que os requisitos regimentais sejam seguidos. Já o então ministro Néri da Silveira (1997, p. 242), afirmou que apesar da proibição temporária imposta pela limitação regimental, a ressalva no final do § 4º (salvo mediante projeto de resolução...) torna mais tênue a limitação.

De fato, a limitação de apenas cinco Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento simultâneo não é uma proibição absoluta do instituto de investigação. O que acontece é que quando já estão em funcionamento as cinco, a partir da necessidade de se criar uma sexta comissão, essa última não segue mais o rito normal necessário para instauração de CPI estabelecido pela Constituição Federal. Necessitando que para ser criada, o plenário da Câmara dos Deputados, através de maioria simples, aprove a sexta comissão.

Para quem acompanhou toda a pesquisa, já percebeu que não tem como este trabalho estar em harmonia com essa argumentação por tudo que foi exposto até aqui. Submeter a criação das comissões de investigação ao voto da maioria, vai contra a essência do instituto das CPIs na Constituição Federal, que conferiu a minoria parlamentar, que muitas vezes é quem realiza a oposição em uma democracia, o direito de poder investigar os atos do governo independente da vontade da maioria, essa que muitas vezes é aliada ao governo.

Nesse sentido, a ressalva feita no § 4º do art. 58 do RICD não atenua, nem é fundamento de se conferir legitimidade a norma. Independentemente de ser uma proibição absoluta ou parcial, pois o conflito não está relacionado em isso, e sim em submeter um direito da minoria parlamentar ao plenário da Câmara dos Deputados.

### 3.6 DA NECESSIDADE DE A MINORIA SE SUBMETER A MAIORIA

Muito já foi falado sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito serem um direito da minoria parlamentar, mas é preciso demonstrar no julgamento da ADI aqui tratado, como alguns ministros parecem não ter dado o devido reconhecimento a este direito, relegando-o a se conformar com o “como as coisas acontecem”, e através disso ressaltar alguns apontamentos importantes sobre o tema, que irão inclusive reforçar a crítica ao tópico anterior.

Em relação a isso, o ministro Maurício Corrêa (2000, p.178) disse que “as decisões colegiadas se tomam pelo voto da maioria mesmo, e a oposição tem consciência dessa incômoda realidade.” Já o ministro Carlos Velloso (1997, p. 244) afirmou que as comissões de inquérito são realmente instrumentos da minoria, mas que “a ditadura das minorias costuma ser pior que a ditadura das majorias, e numa democracia a legitimidade está no consentimento da maioria, ao qual a minoria deve conformar-se.”

Concordando em parte com o que disse o ministro Carlos Velloso sobre em uma democracia a legitimidade estar no consentimento da maioria, Carajescov (2007, p.89) afirma que:

A democracia tem como suporte ineliminável o princípio maioritário, mas isso não significa qualquer absolutismo da maioria e, muito menos, o domínio da maioria. O direito da maioria é sempre um direito em concorrência com o direito das minorias com o conseqüente reconhecimento de estas se poderem tornar majorias.

Enfim, de acordo com o jurista, essa maioria política não deve sufocar a minoria, e sim dar liberdade para que ela possa expressar suas opiniões e ter instrumentos para concorrer com o grupo majoritário. Segundo Carajescov (2007, p.78), “a eficácia das comissões de investigação depende de que ao menos a sua constituição possa ser decidida por uma fração minoritária da Câmara” ainda conforme o mesmo autor, esse traz uma lição importante e especificamente sobre a situação tratada:

Submeter à vontade dos agrupamentos políticos hegemônicos a criação de comissão parlamentar de inquérito – mesmo que seja a 6ª comissão a entrar em funcionamento concomitantemente – desatende

ao pressuposto constitucional, segundo o qual a instauração de processo de investigação parlamentar se encontra inserido no rol de direitos de minoria (CARAJELESCOV, 2007, p.97)

Carajelescov nessa citação traz essa lição importante até para o que estava sendo tratado no tópico anterior, mas que por mera escolha foi preferível trazê-la aqui. Independente de ainda haver uma possibilidade de se instaurar uma comissão depois da quinta, se para essa CPI ser instaurada necessitar de aprovação pela maioria, isso “desatende ao pressuposto constitucional” na medida em que se entende que o instrumento da investigação parlamentar é um direito das minorias conferido constitucionalmente. Além de Carajelescov, O ministro Celso de Mello (2000, p.198) também traz uma importante lição sobre a questão tratada:

A circunstância de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos do seu interesse. a minoria, face a lei, está colocada em pé de igualdade com ela.

Em uma democracia, realmente ocorre de muitas decisões serem tomadas pela maioria, isso não é necessariamente ruim, é importante que a maior parcela da população esteja de acordo com alguma decisão política que será tomada. Seria melhor ainda se toda população estivesse, porém isso nunca ocorre. E essa maior parte da população, não pode se achar no direito, apenas pelo fato de ser maioria, de como diz Celso de Mello, “violentar normas constitucionais e regimentais” para sobrepujar sua vontade.

Enfim, por todos os fundamentos apontados, quando se falou sobre direitos das minorias especificamente, no segundo capítulo, e dos ensinamentos trazidos aqui neste tópico, é que se acredita que retirar a faculdade da minoria de instaurar a investigação parlamentar, mesmo que seja apenas a partir da sexta comissão, vai contra a essência do instituto e contra o que lhe confere legitimidade. Nesse sentido, conferir legitimidade a norma do regimento interno da Câmara dos Deputados, com o argumento de que infelizmente em uma democracia as decisões são tomadas por uma maioria, e a minoria deve se conformar, não parece uma forma de realmente dar legitimidade a norma

regimental, tendo em vista que não é bem assim. Em uma democracia deve haver harmonia entre os poderes majoritários e minoritários, o que não acontece quando um dos principais instrumentos das minorias políticas sofre limitação por um diploma ordinário.



## CONCLUSÃO

Cabe aqui tecer algumas considerações sobre o futuro das questões aqui tratadas. O julgamento final da ADI que conferiu constitucionalidade ao art. 35, § 4º do RICD ocorreu no ano 2000, e até então, cerca de 20 anos depois, o dispositivo continua válido e eficaz. É preciso salientar que ocorreu sim, ao longo desse período, em âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, importantes decisões em Mandados de Segurança e Habeas Corpus que confirmaram diversos posicionamentos desta pesquisa, como os de que as CPIs são um direito da minoria parlamentar, e que é inconstitucional o plenário frustrar o direito das minorias de verem instauradas essas comissões.

Porém essas decisões não invalidam a decisão em nível de ADI que conferiu legitimidade a norma regimental. Até o momento, não houve uma grande situação no país em que precisasse ser instaladas muitas comissões parlamentares de inquérito a ponto de se colocar em xeque novamente o dispositivo do regimento da Câmara dos Deputados. Quando uma situação dessas acontecer é preciso ter em mente que uma decisão em nível de ADI, é uma decisão de mérito definitiva, não cabem mais recursos para tentar invalidar a decisão, além disso, gera efeito erga omnes e efeito vinculante.

Dizer que a ADI gerou efeito erga omnes, significa dizer que a decisão produziu efeitos contra todos, pois toda a população, autoridades e órgãos foram atingidos pela declaração de constitucionalidade do referido ato normativo, devendo respeitá-la. Já o efeito vinculante funciona de modo diferente, decisões definitivas de ADI produzem efeitos vinculantes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta nos âmbitos federal, estadual e municipal. Isso significa que órgãos que estiverem entre os citados não poderão editar leis, ou proferir decisões que estejam contra o decidido na ADI.

Sendo assim, se a ADI gera todos esses efeitos, resta a dúvida sobre se há possibilidades de alteração no entendimento que prevalece até a atualidade. O primeiro fator a se observar é que essas decisões em nível de ADI, não vinculam o próprio Supremo Tribunal Federal, ocorre que as decisões que podem ser tomadas singularmente por um ministro, ou mesmo as decisões

tomadas por turma, precisam observar o que ficou decidido na ADI, mas o plenário do STF pode mudar de entendimento. Se houver uma situação relevante em que as minorias parlamentares estejam sendo proibidas de utilizar seu principal instrumento de investigação, pode o STF, se for trazido de alguma maneira à pauta do órgão, declarar o dispositivo regimental inconstitucional através de uma nova votação.

Interessante salientar que todos os ministros que votaram pela constitucionalidade do dispositivo regimental não fazem mais parte do quadro de membros do STF, trazer novamente à tona essa discussão poderia resultar em uma mudança de entendimento. Ainda é necessário dizer que, o efeito vinculante da ADI também não vincula, o Poder Legislativo, em relação a sua função de legislar, de elaborar as leis. Desse modo, esse é um órgão que pode tanto editar novamente uma lei que foi declarada inconstitucional, quanto retirar do seu regimento interno uma lei que já foi declarada constitucional pelo STF, podendo, por exemplo, em um caso concreto relevante, a própria Câmara dos Deputados votar pela alteração da limitação da quantidade de comissões de inquérito que podem funcionar simultaneamente, excluindo ou estabelecendo uma margem maior de comissões concomitantes.

Diante de um caso concreto, pode acontecer também de nenhuma das situações comentadas ocorrerem, e a Câmara dos Deputados fazer valer a eficácia do seu dispositivo regimental ainda válido, e relegar a decisão de instaurar uma sexta CPI ao plenário do órgão. O que, por todos os motivos expostos, não está em harmonia com a perspectiva adotada nesta pesquisa de que submeter às Comissões Parlamentares de Inquéritos ao plenário do órgão é ir contra a essência do dispositivo constitucional e do objetivo dos constituintes ao realizar a elaboração do instituto.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 15287:2011**: informação e documentação - projeto de pesquisa - apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

BARBOSA, Oriana Piske de Azevedo; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos (checks and balances system). **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, 2018. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019\\_02\\_1627\\_1634.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_1627_1634.pdf). Acesso em 02 set. 2020

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competência: política, direito e devido processo legal. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 04 set. 2020.

BIM, Eduardo Fortunato. Composição Partidária Proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o Pensamento do Possível: o Direito da Minoria à Efetivação da CPI. **Direito Público**, v. 2, n. 9, 2005. disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/viewFile/1341/808>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**: texto consolidado até a emenda constitucional nº 101 de 03 de julho de 2019. Brasília: Senado Federal - Secretaria Especial de Informática, 2019. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_03.07.2019/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/CON1988.pdf)>. Acesso em 4 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: ago. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 1 ago. 2020

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição política do império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

**Comissão parlamentar de inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.

Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado até a Resolução n. 17, de 2016. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/regimento\\_interno\\_17ed.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/regimento_interno_17ed.pdf)>. Acesso em 4 mar. 2020.

DA FROTA, Hidemberg Alves. **Breves considerações sobre o direito da minoria parlamentar à criação de CPI municipal**. 2007. disponível em: <https://independent.academia.edu/HidembergAlvesdaFrota>. Acesso em: 2 ago. 2020.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **o direito de oposição política no estado democrático de direito**. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica\\_lilian\\_emerique.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf). Acesso em: 2 ago. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; MIZUTANI, Larissa. Direito das Minorias Interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 32, n.63, p.319-352, 2011. disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/viewFile/2177-7055.2011v32n63p319/21068>. Acesso em: 2 ago. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O direito das minorias**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/dirminorias.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed., Malheiros, 2008.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo, 2001. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_montesquieu\\_o\\_espirito\\_das\\_leis.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf) Acesso em: 2 ago. 2020.

PAVAN, Fernando Baptista. O direito das minorias na democracia participativa. **Prisma Jurídico**, n. 2, p. 195-205, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93420013.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

PAULO, Vicente; Alexandrino, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PELICIONI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 169, n. 46, p. 21-30, jan. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92742>. Acesso em: 02 set. 2020.

Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1635-1**. Ação direta de inconstitucionalidade. Comissão parlamentar de inquérito. Instauração. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Restrição: impossibilidade de instituí-la enquanto estiver funcionando pelo menos cinco delas. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/778779/acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-1635-df>. Acesso em 4 mar. 2020.  
BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TÁCITO, Caio. Do direito individual ao direito difuso. **Revista de direito administrativo**, v. 157, p. 1-13, 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44118/43012>. Acesso em: 02 set. 2020.